

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT JURIDIQUE DU COMMERÇANT ÉTRANGER

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Paris
et soutenue le 18 mars 1943, à 14 heures

PAR

MONIQUE MALBLANC

JURY DE LA THÈSE

Président : M. HAMEL, professeur.

Suffragants : M. AMIAUD, professeur.

» M. Léon MAZEAUD, professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

PARIS

1943

LE STATUT JURIDIQUE
DU
COMMERÇANT ÉTRANGER

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT JURIDIQUE DU COMMERÇANT ÉTRANGER (A L'EXCLUSION DES SOCIÉTÉS)

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Paris
et soutenue le 18 mars 1943, à 14 heures

PAR

MONIQUE MALBLANC

JURY DE LA THÈSE

Président : M. HAMEL, professeur.

Suffragants : M. AMIAUD, professeur.

» M. Léon MAZEAUD, professeur.

LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

PARIS

1943

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

Quelques années avant la guerre de 1939-1940, le problème des commerçants étrangers se posait en France de façon inquiétante.

Depuis longtemps, tout individu qui voulait exercer une activité professionnelle était librement accueilli par notre pays. Mais l'afflux des étrangers, incessant depuis la guerre de 1914, accru en raison des troubles politiques du dehors, entraîna des conséquences fâcheuses pour notre économie, déjà atteinte par les difficultés des crises.

Les commerçants réclamèrent une protection contre la concurrence qui leur était faite. Les Chambres de Commerce attirèrent l'attention du pouvoir et du public sur cette situation anormale.

Aussi, en 1938, des décrets-lois réglementaient le droit au commerce de l'étranger en France.

Nous nous proposons d'étudier le statut du commerçant étranger, tel qu'il résulte des décrets de 1938 et des quelques dispositions légales antérieures. Ces décrets n'envisagent que le commerçant établi : nous restreindrons donc notre étude à ceux qui exerçant une activité professionnelle sur notre sol, y possèdent une exploitation et, accessoirement, à ceux qui, domiciliés ou résidant en France, s'adonnent, dans les limites de nos frontières, à un commerce ambulant.

Nous ne parlerons pas du négoce auquel se livrent des étrangers de passage sur notre sol.

Nos développements traiteront, principalement, du commerçant et de l'industriel qui, juridiquement, est un commerçant, mais encore des artisans et des personnes qui occupent une situation importante dans la vie des sociétés, car ils sont visés, eux aussi, par la législation de 1938. Nous laisserons de côté le statut des Sociétés commerciales étrangères établies en France.

Nous nous attacherons principalement à l'établissement du

commerçant étranger. Nous nous efforcerons de montrer à quelles conditions est soumis cet établissement. Nous ne parlerons que succinctement, et dans la mesure où ils dépendent de l'établissement du commerçant, des droits dont jouit l'étranger dans l'exercice de sa profession commerciale.

Mais avant d'étudier le statut actuel du commerçant, et pour donner une vue plus complète du sujet, il nous a paru indispensable d'examiner quelle fut, au cours de l'histoire, la situation de l'étranger.

C'est pourquoi nous avons divisé notre étude en deux parties.

Dans une première partie nous tenterons d'esquisser en traits rapides, depuis les origines, la situation du commerçant étranger en France avant 1938.

Dans une seconde partie, nous verrons comment l'étranger peut, actuellement, exploiter en France un fonds commercial, industriel ou artisanal. Il nous faudra, au cours de notre exposé, apprécier le bien-fondé de la législation nouvelle et, finalement, envisager ses chances de succès.

PREMIÈRE PARTIE

LE COMMERÇANT ÉTRANGER, DES ORIGINES A 1938

Notre exposé de la condition faite à l'étranger commerçant au cours de l'histoire se divisera naturellement en deux Titres. Dans notre Titre Premier, nous traiterons du sort du commerçant étranger avant la Révolution dans un monde où prévalait un système d'économie protégée et fermée.

Nous montrerons dans notre Titre Deuxième la situation qu'il acquiert en France du fait du principe nouveau de la liberté du commerce. Nous nous efforcerons d'établir sa condition juridique, mais aussi, et dans le dessein de montrer la nécessité d'une législation nouvelle, nous relaterons les répercussions économiques dues à la liberté de l'immigration.

TITRE PREMIER

DES ORIGINES A LA RÉVOLUTION

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LES CONDITIONS DE L'ÉTABLISSEMENT DU COMMERÇANT ÉTRANGER DANS L'ANCIENNE FRANCE

L'aubain

Pour comprendre la situation faite au commerçant étranger sous l'ancien Régime et ses rapports avec l'autorité royale, il est nécessaire de connaître la condition civile de l'aubain qu'il était¹.

Très anciennement, alors que la France se morcelait en seigneuries, on appelait « aubain » tout homme qui venait demeurer dans une seigneurie autre que celle dont il était originaire. Jusqu'à la fin du règne de Charles V, il n'y avait pas de différence faite entre les aubains nés en dehors ou en dedans du royaume. Ce ne fut que lorsque l'autorité du roi comme sei-

1. BEAUNE : *Droit coutumier français. La condition des personnes*. Un volume. Lyon et Paris, 1882.

BOURJON : *Droit commun de la France et de la Coutume de Paris réduits en principes*. Deux volumes. Paris, 1770.

DEMANGEAT : *Histoire de la condition civile de l'étranger en France dans l'ancien et le nouveau droit*. Un volume. Paris, 1844.

JANDOT-DANJOU (Colette) : *La condition civile de l'étranger dans les trois derniers siècles de la Monarchie*. Un volume. Paris, 1939.

gneur direct ou comme suzerain s'imposât de toutes parts que l'aubain fut l'étranger né hors du royaume.

A vrai dire, l'on trouve pour cataloguer les étrangers distinctions plus subtiles dans les textes : l'aubain est l'étranger dont on connaît le lieu d'origine, « le nom et la nationalité », tandis que « espaves sont hommes et femmes nez dehors de Royaume de si loingtains lieux que l'on ne peut du Royaume avoir connaissance de leurs nativités. Et quand ils sont demeurans au Royaume peuvent être dits espaves ¹ ».

Il y a aussi le forain, qui est simplement l'étranger de passage. Il y a aussi le Juif, soumis dès les temps anciens à un régime spécial. Mais l'aubain nous intéresse surtout, car c'est sous cette appellation que se rangent les étrangers établis dans l'ancienne France comme commerçants.

Si la condition d'homme libre de l'aubain est discutée pendant la période féodale, elle ne fait plus aucun doute dès la fin du ^{xiii}^e siècle, mais elle est loin d'être celle du regnicole. Veut-il épouser une personne qui n'est pas de la seigneurie qu'il lui faut la permission du seigneur et ceci contre redevance de formariage. Lorsqu'il plaide, il lui faut fournir caution et il ne peut tenir dans le royaume ni office, ni bénéfice.

La plus absolue des incapacités qui pèse sur lui est le droit d'aubaine : il n'est loisible à l'aubain ni de recevoir ni de transmettre une succession. Son incapacité est tant active que passive. Elle s'étend aussi bien aux successions *ab intestat* qu'aux successions testamentaires. Aussi Bacquet a-t-il dit de l'aubain « qu'il vivait libre, mais mourait serf ».

La succession en déshérence de l'étranger est recueillie pendant la période féodale par le seigneur. Assez vite le droit d'aubaine se transforme en droit régalien ². Petit à petit la rigueur de la règle s'atténue. D'après les *Etablissements de Saint-Louis* l'aubain peut tester pour la somme modique de 5 sols; lorsqu'il laisse des hoirs légitimes « nés en France », par conséquent sujets du roi, ceux-ci peuvent lui succéder *ab intestat*.

La capacité de ces derniers influa sur les enfants nés hors du royaume, mais domiciliés et y demeurant au moment de l'ouverture de la succession.

Mais l'aubain a la faculté de faire certains autres actes : il peut acheter, vendre, donner entre vifs. La jurisprudence

1. Extrait du Registre de la Chambre des Comptes cité par DEMANGEAT. *Op. cit.*, p. 70.

2. Cf. MATHOREZ : *Les Etrangers en France sous l'Ancien Régime*. Deux volumes. Paris, 1919, T. I, p. 139.

du Parlement accorde aux aubains le droit d'effectuer valablement tous les actes du droit des gens, par opposition à ceux du droit civil, réservés aux seuls regnicoles.

D'une manière générale le droit au commerce n'a pas été dénié à l'étranger dans l'ancienne France.

Grâce aux lettres de naturalité, aux privilèges accordés ou encore à la faveur des traités, il y eut même des adoucissements à la dureté de la condition civile de l'aubain.

Les lettres de naturalité étaient accordées par le roi, moyennant finances, aux étrangers demeurant en France et qu'il voulait protéger. Elles étaient personnelles, ne s'étendaient ni à la femme ni aux enfants; lorsque le roi mourait, son successeur devait les confirmer. Elles avaient pour effet de relever l'aubain du droit d'aubaine et de toutes les incapacités qui pesaient sur lui ¹.

Fréquents aussi étaient les privilèges accordés par le roi ou bien aux ressortissants d'une nation tout entière, ou bien à tout un groupe d'étrangers spécialisés dans le Royaume en certaines activités. Maintes fois les rois firent bénéficier de privilèges les négociants étrangers venus trafiquer en France.

Enfin, par la suite, des traités d'établissement ou de commerce vinrent réglementer la situation des aubains en France et les relever, sous certaines conditions, de leurs incapacités.

Voyons de plus près dans son développement l'histoire de l'exercice par les aubains du droit de commercer, avec ses élargissements, mais aussi avec ses entraves.

1. Cf. MATHOREZ, *Op. cit.*, T. I, p. 141.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DU COMMERCE ÉTRANGER EN FRANCE

La période franque¹

L'invasion des Francs transforma la structure économique du pays d'alors. A la civilisation urbaine, de luxe et de confort, de la Gaule romaine succéda la vie agreste et rude de la villa franque. Les villes désertées virent s'éteindre la production industrielle et les échanges commerciaux.

La villa se suffisait à elle-même. Ce qui préoccupait le chef ou le guerrier franc, c'était la guerre ou la chasse, et le pillage était pour lui la source des richesses. Il ne subsista que des rudiments de métiers, ceux des artisans indispensables (tailleurs, cordonniers, etc...). Cependant dans ce pays, au sol plantureux, le goût du faste se réveilla vite chez les riches et les grands seigneurs et amena une reprise des échanges commerciaux avec la Grande-Bretagne, la Germanie, l'Espagne et l'Orient à qui l'on demanda des vêtements, de la soie, des épices.

Où se faisait ce commerce? L'on peut croire qu'il existait peu de marchés, peu de centres commerciaux. Nous ne sommes pas encore à l'époque des foires et des protections et sécurités de toutes sortes accordées aux marchands de tous pays. Rien n'est organisé. Les routes ne sont pas sûres. Les trafiquants doivent se protéger eux-mêmes. Ce sont surtout des ambulants, ayant le goût de l'aventure, ou des nomades sans patrie, byzantins, syriens ou juifs.

1. Cf. HANOTAUX : *Histoire de la Nation française*. Tome X. *Histoire économique et financière* par Germain MARTIN. Un volume in-4°. Paris, 1927, pp.-55 et ss.

LEVASSEUR : *Histoire du commerce en France*. Deux volumes. Paris, 1911.

Sous Charlemagne, l'économie demeure une économie rurale; le domaine qui produit ce qui est nécessaire à la consommation des habitants est l'unité essentielle.

Mais la politique à larges vues de Charlemagne était de favoriser le commerce ¹. Pour créer un mouvement puissant de circulation des marchandises, il accorda des sauf-conduits aux marchands français et étrangers et interdit de nouveaux péages.

Ses randonnées guerrières abolissent ou ouvrent les frontières, font naître à leur suite un courant de commerce international; il entretient des rapports d'amitié avec les pays voisins, il en noue avec les pays lointains; ses envoyés vont en Grande-Bretagne, en Espagne, en Italie, à Rome, à Byzance, à Jérusalem; ils y établissent des relations commerciales, ils en ramènent des savants et des artisans.

Les Juifs ² jouaient alors dans le commerce un rôle prédominant; ce sont eux qui détiennent le négoce dans les grandes villes, ainsi à Lyon et à la Cour. Ils obtiennent aisément des lettres impériales par lesquelles il était enjoint aux autorités de l'empire de les laisser librement circuler. En échange des services financiers et commerciaux rendus à la Cour, ils ont, entre autres, le privilège d'acheter à l'étranger des esclaves pour en faire le trafic à l'intérieur de l'Empire.

1. Cf. LEVASSEUR, *Op. cit.*, I, p. 39.

2. Cf. DEPPING : *Les Juifs au Moyen Age*. 2^e édition. 1834.

CHAPITRE II

D'HUGUES CAPET A LOUIS XI

SECTION 1

Les aubains, le Roi et les Corporations

Sous les successeurs de Charlemagne le pays retomba au chaos. Mais, au temps des rois capétiens, il vit naître, ancêtre de la nôtre, une civilisation nouvelle. L'insécurité des temps, la menace du brigandage, la crainte des irruptions normandes avaient fait se créer au ^x^e siècle des systèmes de sécurité : les châteaux forts et les villes fortifiées. A l'abri des remparts la vie sociale reparut ¹. A la ville, la vie resta d'abord la même qu'à la campagne, agricole et rurale, mais vite la production artisanale s'y spécifia et s'y organisa. Au cours du ^{xii}^e siècle des formes corporatives s'esquissent pour s'épanouir au ^{xiii}^e siècle. Au ^{xiii}^e siècle, malgré bien des diversités, selon les régimes et les provinces, dans toutes les villes comme dans toutes les branches de l'industrie, les institutions corporatives se précisent et se généralisent ². « Elles s'efforcent d'imposer un double monopole : monopole d'achat pour les consommateurs locaux et surtout monopole de vente pour les producteurs locaux ³. » Qu'ils se groupent en métiers jurés ou en métiers réglés, qu'ils forment des petites républiques ou des communautés gérées ou contrôlées par les municipalités, les groupements corporatifs ont tendance à faire interdire toute activité professionnelle hors de leurs

1. Cf. HANOTAUX : Tome X. Germain MARTIN. *Op. cit.*, pp. 81 et ss.

2. Sur les Corporations, cf. COORNAERT : *Les Corporations en France avant 1789*. Un volume. Paris, 1940.

MARTIN SAINT-LÉON : *Histoire des corporations de métiers depuis leur origine jusqu'à leur suppression en 1791*. 4^e édition. Paris, 1941.

OLIVIER-MARTIN : *L'Organisation corporative de la France d'Ancien Régime*. Paris, 1938.

3. Cf. G. MARTIN. *Op. cit.*, p. 117.

cadres¹. Quelle est la situation de l'aubain en regard de ces mondes fermés qui semblent exclure la liberté du commerce?

Au XIII^e siècle, à Paris, ville de métiers jurés, quelques communautés admettaient peut-être des maîtres, de quelques terres et de quelques pays qu'ils vinssent. De même les aubains purent primitivement accéder à la maîtrise à Amiens et à Toulouse².

Lorsque les règles d'accès aux métiers se précisèrent, il semble que les aubains furent tenus à l'écart des corporations. Les métiers urbains, en effet, mettent souvent au nombre des conditions d'accès à la corporation le droit de bourgeoisie. C'était exclure les aubains à qui le seigneur ou le roi n'avaient pas accordé par privilège ou lettre de naturalité ce droit de bourgeoisie.

Le fait même que la maîtrise eût bientôt tendance à devenir héréditaire fut une barrière de plus dressée devant les aubains; surtout les corporations voulurent avoir le droit exclusif de produire, mais aussi de vendre leur marchandise dans leur ville. Elles se montrèrent hostiles au commerce, si l'on entend par là l'activité des intermédiaires qui achètent aux producteurs pour vendre aux consommateurs et qui font circuler des marchandises en dehors de leur lieu de production; non seulement elles luttèrent contre l'établissement des aubains à l'extérieur des cadres corporatifs, mais encore elles s'opposèrent au commerce des forains sur le marché local.

Rien d'absolu toutefois en tout ceci.

D'abord il y eut des accommodements. En face des exigences corporatives, se dressèrent souvent le pouvoir et le bon plaisir royal. Relevant à l'origine des seigneurs, les corporations ne tardèrent pas en effet à ressortir de la compétence royale. Le roi avait grand intérêt à ce qu'elles fussent « sa chose³ » d'abord en tant que maître de la chose publique et en vertu de ses fonctions de haute police, mais aussi parce que, conférant privilège moyennant finance, il pouvait en retirer un revenu important.

Ainsi Charles V crée ou règle les métiers « parce que, dit-il, ce nous appartient de nostre droit royal pour le bien de la chose publique » ou encore « pour ce que à nous et à nos Officiers appartient la disposition et ordonnance de la chose publique⁴ ». C'est le roi qui, dès le XIV^e siècle, accorde aux corporations leur

1. Cf. OLIVIER-MARTIN. *Op. cit.*, pp. 89 et ss. COORNAERT. *Op. cit.*, pp. 68 et ss.; pp. 265 et ss.

2. Cf. COORNAERT. *Op. cit.*, p. 192.

3. Cf. COORNAERT. *Op. cit.* : *Les Corporations et le roi*, pp. 95 et ss.

4. Cf. COORNAERT. *Op. cit.*, pp. 97, 98.

monopole mais il entend disposer à son gré de ce monopole et pouvoir y faire exception, quand bon lui semble.

Déjà au XIII^e siècle on voit les rois s'intéresser aux aubains en France, leur accorder le droit de commercer, en dépit du monopole corporatif, leur conférer privilèges ou lettres de naturalité qui les assimilent aux regnicoles¹.

En 1277, Philippe II assimila les marchands florentins aux bourgeois de Paris; ils eurent, comme ceux-ci, le droit d'accéder à tout commerce sur la place de Paris. Philippe VI octroya également des privilèges aux Portugais.

De même que le roi, les grands feudataires firent bénéficier certains aubains de traitements de faveur : Jean IV et Jean V, ducs de Bretagne, confèrent des lettres de sauvegarde et de naturalité à des étrangers. Les ducs de Bourgogne et de Berry donnent aux Italiens l'autorisation de faire le commerce et les naturalisent.

Au XV^e siècle, les privilèges et les lettres de naturalité accordés aux aubains se multiplient². Louis XI prend des lettres de naturalité en faveur des Flamands qui se fixent à La Rochelle et les exonère du droit d'aubaine. En marge des corporations il fonde des manufactures de soieries et fait appel à des aubains pour les diriger : sous son règne, de nombreux Italiens s'installèrent à Tours.

Il semble d'ailleurs que le monopole corporatif au moyen âge ne se soit jamais étendu à toute la France et qu'il n'ait jamais été absolu. Dans certaines régions et dans certaines professions restées libres, les aubains ont pu s'établir négociants, car le droit de faire le commerce est, nous l'avons vu, un droit naturel, et les privilèges et lettres de naturalisation que les rois ne manquaient pas d'accorder aux étrangers avaient alors pour seul effet de les assimiler aux regnicoles et de les dispenser du droit d'aubaine et autres incapacités qui pesaient sur eux.

Dans quelques villes, aux XIV^e et XV^e siècles, l'exercice des diverses professions est libre; on n'exige des nouveaux venus ni examen de capacité, ni admission formelle dans le rang des maîtres. A Limoges, jusqu'au XV^e siècle, les métiers sont ouverts à tous, même celui de boulanger qui a toujours été spécialement surveillé³.

Dans le Midi, de Toulouse à la Provence, le monopole des

1. Cf. LEVASSEUR, *Op. cit.*, T. I, p. 171 et ss.

MATHOREZ, *Op. cit.*, I, pp. 99 et ss.

2. Cf. MATHOREZ, *Op. cit.*, T. I, pp. 99 et ss.

3. Cf. OLIVIER-MARTIN, *Op. cit.*, p. 95.

corporations n'était pas absolu. Lyon fut toujours très libéralement ouvert au commerce des aubains. Ceux-ci étaient à la source de la prospérité de cette cité, célèbre au loin par ses foires. Les règlements municipaux, au lieu d'écarter les aubains de l'accès des professions, favorisaient leur établissement.

Enfin quelques métiers restèrent libres au moyen âge : « Y entre qui veut, sans conditions préalables, ni taxes d'entrées; il n'y a pas de statuts, aucun lien juridique n'en rapproche les membres; il n'est pas comme le métier réglé soumis à la surveillance spéciale de la municipalité; ses membres doivent seulement obéir aux règlements généraux de police ¹. »

SECTION 2

Le grand commerce

En dehors des marchés locaux que dominent et surveillent les corporations et où il ne restait au commerce libre qu'une place restreinte, il y eut au moyen âge de larges courants relevant du grand commerce et des échanges internationaux ². Les aubains y jouèrent un rôle plus actif peut-être que les regnicoles. Le renouveau commercial se produisit au début du XIII^e siècle. Les croisades et les pèlerinages aux divers sanctuaires de la chrétienté en ont été les deux causes principales. L'activité des industriels et des commerçants, armateurs, marchands d'armes et d'équipement, est nécessaire à la préparation des expéditions lointaines. L'expédition elle-même est ensuite suivie d'une foule de marchands qui achètent, vendent, spéculent et s'enrichissent en Orient et, à leur retour, en Occident.

Ce grand commerce exigea des capitaux considérables, le goût du risque, l'esprit d'entreprise : il resta en dehors des corporations. Commerce de gros ³, commerce maritime, commerce de banque et de change, sauf exceptions célèbres (Manduel à Marseille vers 1200, Bonis à Montauban vers 1350, Jacques Cœur à Bourges vers 1440), les Français y montrèrent d'abord assez peu d'aptitude et les aubains furent nombreux dans ces branches de l'activité commerciale ⁴.

1. Cf. OLIVIER-MARTIN. *Op. cit.*, p. 105.

2. Cf. Germain MARTIN. *Op. cit.*, pp. 127 et ss.

3. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, T. I, pp. 92 et ss.

4. Cf. LEVASSEUR. *Op. cit.*, T. I, pp. 168 et ss.

Dès Louis XI, les Hanséates font du cabotage sur les côtes de France; ils nous apportent l'ambre de la Baltique, des peaux, des harengs, des instruments de fer; leur trafic est important. Déjà, au xv^e siècle, dans les villes du Nord, de la Manche, de l'Océan, de la Méditerranée, les Allemands s'installent pour écouler leurs importations et centraliser les marchandises de retour. En 1463, les Hanséates obtiennent de Louis XI l'autorisation de résider librement dans les ports français. Puis, par ordonnance du 15 août 1473, Louis XI leur donna le droit de s'installer dans toutes les villes françaises.

Les relations commerciales entre la France et la Hollande sont anciennes. Au xiv^e siècle, sous Pierre II, les marchands du Nord fondent en Bretagne une Bourse de marchandises. Jean V envoya à Bruges un messenger, « Jean Bruget », qui concède aux habitants de la Frise et de la Hollande le libre droit de s'établir dans le duché. En 1468, le duc de Bretagne, successeur de Jean V, François II, prescrit par un mandat de ne percevoir aucune taxe sur les navires hollandais. Des marchands des Pays-Bas se fixent dans les ports : une ordonnance de Louis XI, de 1463, accorde des privilèges commerciaux aux marchands de Flandre, de Brabant ou de Hollande « venant tant à La Rochelle qu'ailleurs ». Ils ont une maison commune à La Rochelle. Dès le début du xv^e siècle, ils s'implantent à Rouen et à Dieppe, ils envoient des représentants à Lyon et à Marseille¹.

Souvent ce sont des aubains qui font le commerce en gros des vins. A Bordeaux, notamment, il est exercé par des Hambourgeois, des Flamands et des Hollandais. En 1662, ces négociants sont exemptés du droit d'aubaine par Louis XI.

SECTION 3

La Banque et le Change

Le commerce de l'argent, de la banque et du change, est tenu presque en totalité par les Lombards et les Juifs.

1. MATHOREZ, *Op. cit.*, II, pp. 177 et ss.

§ 1. — *Les Lombards.*

Les Lombards¹ sont des Italiens originaires des villes de Lombardie et du Piémont. Beaucoup proviennent d'Asti, d'où les familles nobles envoyaient en France et en Flandre leurs fils pour faire le commerce de l'argent. D'autres sont des réfugiés politiques. La plupart du temps, ils conservent des relations avec les maisons de banque italiennes de Gênes, de Pise et de Florence. Si beaucoup ne viennent pas en France sans esprit de retour et n'y amènent pas leurs familles, beaucoup aussi s'y acclimatent et y font souche². Leur pénétration dans le Royaume est ancienne. Les premiers y furent attirés dès la fin du XII^e siècle par les comtes de Champagne et les rois de France. Ils sont nombreux au XIII^e siècle.

« L'an du Seigneur 1226, les citoyens d'Asti commencèrent à prêter et à faire l'usure en France et dans les pays d'Outre-Monts où ils gagnèrent beaucoup d'argent. Cependant, ils souffrirent bien des attentats contre leurs personnes et contre leurs biens³. » Ils vivent le plus souvent en groupe. Ils pratiquent en affaires l'association qui donne à leurs opérations plus d'ampleur et leur assurent des soutiens et des garanties en face des puissants, ils s'affilient aux grandes compagnies financières de Florence, d'Asti, de Milan, de Paris⁴. Primitivement, comme tout aubain au moyen âge, ils devaient être placés sous la protection du seigneur sur la terre duquel ils vivaient. Mais leur condition, à la différence du Juif, qui est le serf du seigneur, est celle d'homme libre. Ils obtiennent la plupart du temps droit de bourgeoisie⁵.

1. Sur les Lombards, cf. HAMEL : *Banque et Opérations de Banque*. T. I. Paris, 1934, pp. 67 à 69.

PITON : *Les Lombards en France et à Paris*. 2 vols. Paris. 1892-93.

GAUTHIER : *Les Lombards dans les deux Bourgognes*. Paris, 1906.

SCHAUBE : *Rechtsgeschäfte und Rechtstellung der Lombarden in der älteren Zeit ihres Auftretens in Frankreich*. Zeits. für ges. Handelsrecht, 1908, pp. 288 et ss.

VIGNE : *La Banque à Lyon du XV^e au XVIII^e siècle*. Lyon, 1903.

2. Cf. PITON. *Op. cit.*, p. v.

GAUTHIER. *Op. cit.*, p. 42.

3. Ogerius ALFIERI : *Chronicon Astense* publ. p. Muratori. *Scriptores rerum italicarum*, T. X, col. 142, cité par Léon GAUTHIER. *Les Lombards dans les deux Bourgognes*. *Op. cit.*, p. 10.

4. Cf. GAUTHIER. *Op. cit.*, p. 59.

5. Cf. HAMEL. *Op. cit.*, p. 67.

Les Lombards se livrent principalement au commerce de l'argent. Il semble qu'ils soient spécialisés dans les opérations courantes, ils prêtent beaucoup sur gage. Les opérations de très grosse envergure restent entre les mains des Templiers et des grandes maisons florentines ou siennoises.

Néanmoins, c'est souvent aux Lombards que les seigneurs et les rois empruntent les sommes nécessaires au financement de leurs expéditions militaires. Ils prêtent à intérêt et sont même réputés pour leur usure. L'Eglise défend le prêt à intérêt, mais l'équipement guerrier, la réunion du matériel militaire, l'armement des flottes, les constructions, etc..., réclament des moyens financiers considérables et rend nécessaire le prêt à intérêt; aussi est-il tacitement admis, et les Lombards sont couverts tout au moins par l'autorisation des pouvoirs temporels.

Les Lombards ne se cantonnent pas dans les opérations de banque ou de change¹. Ils se livrent également à toutes sortes de commerce. Ils exportent des marchandises italiennes (draps d'or de Lucques et de Florence, tissus de Venise, etc.), vendent des pierres précieuses, font le commerce des munitions, armes, vaisseaux de guerre. Ils servent d'intermédiaires entre l'Orient et l'Occident. Ils sont collecteurs d'impôt, transforment en argent pour les princes ce qui est prélevé en nature. Ils spéculent sur les grains, les cuirs, achètent les laines de Bourgogne, de Flandre, d'Angleterre, les font tisser en Italie et les revendent ainsi transformées à leur pays d'origine².

Les Lombards sont, au moyen âge, en rapport étroit avec les rois de France. Ils en obtiennent, moyennant paiement de finances, des privilèges; ils leur prêtent des sommes importantes quand la caisse royale est vide. Ce sont même leurs conseillers financiers, comme les Florentins Biche et Mouche auprès du jeune roi Philippe le Bel³. Mais lorsque les récriminations du peuple contre les Lombards sont trop fortes, lorsque les rois ont de l'argent et peuvent se passer d'eux, ils les chassent du royaume... pour les rappeler par la suite⁴.

Louis VIII octroya des privilèges aux citoyens d'Asti établis en France. En janvier 1268, saint Louis fit chasser du Royaume les Lombards, Caoursins et autres usuriers étrangers pris en flagrant délit d'usure; mais, dès 1270, un arrêt accorde

1. Cf. HAMEL, *Op. cit.*, p. 67 et 68.

2. Cf. PITON, *Op. cit.*, I, p. 13. GAUTHIER, *Op. cit.*, p. 68.

3. Cf. PITON, *Op. cit.*, I, pp. 102 et ss.

4. Cf. PITON, *Op. cit.*, I, pp. 31 et ss.
Germain, MARTIN, *Op. cit.*, p. 133.

des privilèges aux marchands lombards payant la taille à Paris ¹.

En 1274, Philippe le Hardi renouvela l'ordonnance de saint Louis.

Tantôt Philippe le Bel les affranchit de toutes tailles, collectes, emprunts, droit d'ost et de chevauchée et de tous autres impôts, sous condition de payer une redevance sur leurs marchandises; il les autorise à demeurer dans toutes les villes du royaume après avoir acquis le droit de bourgeoisie; tantôt il les fait emprisonner, et après les avoir relâchés, il les oblige à nouveau à payer la taille ².

Trouvant leurs prêts insuffisants, Philippe de Valois les fait saisir pour leur arracher les sommes nécessaires à la guerre contre Edouard III. En 1345, il les expulse du royaume.

Comme le roi, les grands feudataires se servent des Lombards.

Dès 1245, Thibaut IV, comte de Champagne, confère des privilèges spéciaux aux marchands romains, toscans, lombards et provençaux.

En 1270, on signale des Lombards à Guingamp, Quimper, Quimperlé, Nantes; en 1278, en Touraine et dans le Midi; en 1288, à Nîmes, à Aigues-Mortes, etc... Ils sont nombreux également dans les deux Bourgognes, la Comté et le Duché, où ils prêtent de l'argent à tous les seigneurs.

Comme le roi, les grands feudataires soumettent les Lombards à leur bon plaisir. Après leur avoir accordé contre paiement des faveurs particulières, ils les expulsent.

A Lyon, toutefois, les Lombards jouissent de la protection durable du Consulat. A la suite des troubles d'Italie, des guerres des Guelfes contre les Gibelins, de riches banquiers italiens sont venus s'y installer. Lorsque les foires de Lyon remplacèrent dans la renommée les foires de Champagne, les Florentins abandonnèrent cette province pour Lyon; d'autres Lombards y affluèrent venant de Genève et autres villes, et Lyon devint un grand centre bancaire.

Les Lombards posèrent ainsi en France les premières bases de la pratique et de la science de la banque et du change. Notre pays leur doit sa première éducation financière et les éléments des règles de droit commercial ³.

1. Sur les Actes concernant les Lombards, cf. PITON, I, pp. 31 et ss.

2. Cf. LEVASSEUR. *Op. cit.*, p. 135.

3. Cf. Germain MARTIN. *Op. cit.*, p. 133.

§ 2. — *Les Juifs.*

A côté des Lombards, les Juifs pratiquent également, au moyen âge, le prêt à intérêt avec usure¹. Ils peuvent le faire d'autant plus facilement qu'eux ne sont pas tenus de se conformer à la règle de l'Eglise.

A la différence des Lombards, les Juifs sont considérés comme sans patrie, ils sont les serfs des seigneurs sur la terre de qui ils se trouvent. Eux surtout sont, tour à tour, attirés et bannis par le roi et les seigneurs, honnis puis réclamés par le peuple. Louis VII, en 1146, les dépouille de leurs gains comme acquis frauduleusement. Ils sont nombreux, à Paris, sous Philippe Auguste. Ils sont bannis en 1181, et les dettes contractées envers eux sont déclarées éteintes; en 1123, annulation de leurs créances; expulsés en 1249; en 1288, Philippe le Bel leur concède une charte; en 1306, nouveau bannissement.

A la fin du moyen âge, Juifs et Lombards ne sont plus seuls à pratiquer le commerce de l'argent. Nous voyons, dans certaines places, des banquiers de toutes nationalités. A Lyon, en particulier, au xv^e siècle, la plupart des banquiers sont Allemands²; les grandes banques d'Augsbourg, de Francfort, de Nuremberg y ont des correspondants, mais il y a aussi des Suisses, des Espagnols, des Portugais.

Tout ce grand commerce dont nous venons de parler gravitait au moyen âge en majeure partie autour des foires.

Il y eut, en fait, dans l'Europe chrétienne du moyen âge, d'intenses courants d'échanges entre les nations, échanges spirituels dont les hauts lieux furent les pèlerinages et les universités, échanges matériels dont les foyers furent les foires.

La guerre sévit bien à l'état endémique, mais de même que le pèlerin est protégé et va en troupe, de même les marchands se groupent et obtiennent des autorités temporelles et ecclésiastiques des privilèges et des sauf-conduits pour se rendre aux foires et y écouler leurs marchandises. Les étrangers qui fréquentent les foires n'y font souvent que séjourner le temps où le négoce bat son plein.

Sauf dans le commerce de l'argent qui amena, nous l'avons vu, des étrangers à s'installer dans le pays pour y entretenir leur clientèle, nous ne savons pas si ces centres d'attraction

1. Cf. HAMEL, *Op. cit.*, p. 69.

DEPPING : *Les Juifs au Moyen Age. Op. cit.*

2. Cf. VIGNE, *Op. cit.*, p. 93.

et de rayonnement commerciaux que furent les foires ont entraîné beaucoup d'établissements permanents d'aubains, et il suffit pour notre propos de ne pas les avoir passées sous silence.

Telle est l'esquisse que nous pouvons faire de la vie commerciale du moyen âge; toute brève qu'elle soit, elle fait paraître que, malgré les systèmes hostiles et fermés de l'époque, l'étranger y prit une place importante.

CHAPITRE III

LES TEMPS MODERNES DE CHARLES VIII A LA RÉVOLUTION

Les grandes lignes de l'histoire du commerce étranger au moyen âge se prolongent dans les temps modernes; d'une part, mêmes barrières imposées par les corporations dont l'hostilité ne cède pas; d'autre part, même protection et privilèges royaux là où le négoce des aubains rencontre l'intérêt public¹ et, grâce à cette protection, mêmes tendances dans le cours des siècles à l'amélioration de la situation des aubains.

SECTION 1

L'Exclusivisme corporatif

Ce sont des manifestations de l'exclusivisme corporatif que les édits ou arrêts pris par les rois pour interdire le commerce des forains. Citons, par exemple, l'édit du roi Henri III du mois de mars 1586² portant réglementation générale entre les marchands, bourgeois, ouvriers et habitants des villes du Royaume et les marchands forains, tant regnicoles qu'étrangers.

«...Sçavoir faisons que nos chers et bien aimez les marchands bourgeois de nostre bonne ville de Paris et des autres villes jurées de ce Royaume ont remontré et fait entendre à Nous et à Nostre Conseil qu'au préjudice des ordonnances et règlements faits par nos Prédécesseurs Roys pour la police de la marchandise des villes jurées de ce dit Royaume et con-

1. Cf. MATHOREZ, I, p. 138.

2. Archives A. D., XI, 10.

tre les privilèges, franchises et libertez donnez et octroyez aux marchands habitans d'icelle, plusieurs marchands forains re-gnicoles et étrangers, font venir journellement grande quantité de marchandises, qu'ils retirent ez Hostelleries, Magasins et Lieux secrets pour vendre et distribuer en gros et en détail... l'edict pour respecter, en dehors du temps des Foires, le mono-pole des marchands de la Ville, fait défense aux forains de ven-dre, sauf aux foires, leurs marchandises, sous peine de leur confiscation et d'une amende de 200 écus. »

SECTION 2

La Politique royale

Au xvi^e siècle, siècle d'individualisme, on signale bien déjà quelques tentatives royales en faveur de la liberté. Louis XII, en 1512, accorde la liberté à tous commerçants qui viennent s'établir à Blois; en 1514, il supprime les corporations de Rennes. François I^{er} et Henri II affranchissent quelques professions ¹.

Tentatives cependant sans portée. Les rois surveillent de près les statuts des corporations, ils s'ingèrent dans leurs affaires et, s'ils favorisent l'extension des métiers, c'est pour les réglementer aussitôt. Telle est la politique suivie notamment par Henri III, Henri IV et Colbert. Et lorsque les corporations d'intérêt local s'affaiblissent, lorsque « l'entreprise » qui ambitionne un large rayonnement, lorsque l'industrie naît, les rois étendent aux nouveaux établissements le régime corporatif ².

Néanmoins, malgré l'extension des corporations et en dépit de leur hostilité contre tout ce qui peut faire échec à leur monopole, l'aubain commerçant trouve une place privilégiée dans l'économie de l'ancien régime. Pas plus qu'au moyen âge, le monopole des corporations n'est absolu aux temps modernes. Lyon, par exemple, reste largement ouvert aux aubains, quelles que soient les tentatives du consulat pour donner à la ville des métiers réglés.

Les édits royaux n'eurent souvent qu'une application res-

1. Cf. OLIVIER-MARTIN, *Op. cit.*, p. 239; COORNAERT, *Op. cit.*, p. 125.

2. Dès la fin du xvi^e siècle la royauté semble décidée à étendre à tout le royaume le système du métier juré. Cf. notamment les édits de Henri III (décembre 1581) et de Henri IV (avril 1597), enfin les Lettres patentes de Louis XIV du 23 mars 1673.

treinte. Il leur arrivait de poursuivre un double but. Quand le trésor royal était vide, il n'était pas mauvais que de nouvelles sources de revenus vinssent l'alimenter, et les villes qui ne voulaient pas de métiers jurés pouvaient alors se racheter. Un extrait des Registres du Conseil d'Etat du 23 mars 1675, pris en application de l'édit de mars 1673, relate que « les marchands, négocians, artisans et gens de métier des villes et bourgs du Royaume demeurent déchargez de l'exécution dudit édit en payant par les maires, échevins, conseils et collecteurs en paiement les sommes modiques suivant les départements qui en seront arrêtés au Conseil ¹ ».

Mais le but que poursuit la politique royale est aussi l'enrichissement de l'Etat par le commerce et l'industrie. Le roi veut bien régler, développer les corporations et les métiers, avoir en mains ainsi tout le monde qu'elles groupent, mais il n'entend pas se passer de l'aide d'entreprises qui, en dehors des corporations, sont un appui à l'économie nationale, et, à ces entreprises, il accorde des privilèges en dehors du monopole corporatif.

C'est le même souci du bien de l'Etat qui dicte les deux attitudes du roi, comme il apparaît dans le commentaire de M. Olivier-Martin. « La même idée est, au fond, à la base des manufactures dites royales, parce qu'elles étaient privilégiées par le roi pour une fabrication de luxe, en dehors de la capacité des métiers jurés ordinaires. Ces manufactures introduisent souvent des fabrications étrangères. Elles exigent en tout cas des procédés très différents de ceux qu'emploient des métiers voisins, si tant est qu'ils existent. Elles sont cependant conformes au bien commun. Le roi fondera sur le privilège leur situation juridique, comme il a fondé sur le privilège l'activité réglée des corporations. Ici encore un élément discret de progrès intellectuel s'ajoute, avec souvent bien des déboires, à ce large fonds stabilisé, que constituent pour les fabrications courantes les métiers jurés ². »

Des nouveaux privilèges accordés par le roi les aubains bénéficient en nombre. Pour atteindre le but qu'ils se proposent, les rois ne peuvent se passer d'eux. Il y avait trop peu de monde en France ³. Malgré une forte natalité, la population n'y était point dense pour diverses causes : mortalité infantile, épidémies nombreuses, célibat ecclésiastique et laïque.

1. Archives Nationales, A. D., XI, 10.

2. Cf. OLIVIER-MARTIN, p. 242.

3. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, I, pp. 80 et ss.

Sous Louis XIV, l'émigration des Français prit avec la révocation de l'Edit de Nantes un développement de catastrophe; le pays se trouva privé de chefs d'industrie, de commerçants, de gens de métier de tout premier ordre, et il fallut songer à recruter à leur place des manufacturiers et des artisans allemands et néerlandais.

Ajoutons à ceci le peu de goût des Français d'alors pour le commerce, leur crainte d'accorder de trop longs crédits, ou de mettre dans une affaire un peu risquée de trop grands fonds, le mépris pour la profession commerciale, développé par l'interdiction faite aux nobles d'exercer un négoce sans déroger.

Ainsi la royauté fut obligée de faire appel aux étrangers; elle accorda aux aubains dont elle appréciait la valeur, individuellement mais aussi par groupes, des privilèges et des lettres de naturalité. Une déclaration royale du 14 août 1561 porte confirmation des privilèges des marchands des villes d'Augsbourg, Nuremberg, Ulm, Strasbourg, Constance, Noulingen, Melingen et autres villes impériales.

Par lettres patentes du mois de janvier 1596, Henri IV octroie « aux Citoyens, Bourgeois, Habitans et Sujets de la Ville de Genève » d'être assimilés aux Français « tant pour le Droit de Naturalité, mourans en France et y laissant des biens, comme pour le Droit de Succession... », et ceci « pour donner plus de commodités aux Citoyens, Bourgeois et Sujets de la dite Ville de trafiquer en ce Royaume ».

Une déclaration de Louis XIV, de 1685, exempte les Hollandais du droit d'aubaine, du droit de capitation sur les étrangers et leur permet de s'établir dans toutes les villes. Colbert avait à l'étranger des agents débaucheurs et l'on sait comment il attira le Hollandais Van Robais, « qui dirigeait un tissage prospère dans son pays, par la promesse d'un prêt immédiat de 80.000 livres sans intérêts : un vaisseau alla le chercher avec ses machines, pour les débarquer à Abbeville où Van Robais créa une puissante manufacture de draperie ¹ ».

1. Cf. A. HUBY : *Dix-septième et dix-huitième siècles*, p. 273. Paris, 1928. Sur Van Robais, cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, II, pp. 266 et ss.

SECTION 3

L'idée de réciprocité

Il est dans la politique de la royauté de développer le commerce extérieur et d'assurer à nos marchands l'accès des autres pays. Cette politique n'est pas unilatérale. L'on voit se développer dans les temps modernes l'idée de réciprocité. Elle s'affirme dans les traités de commerce qui se signent pendant la période de paix ou dans les clauses commerciales qui s'ajoutent aux traités mettant fin aux guerres. Nous la trouvons dans le traité de paix et d'alliance conclu entre la France et l'Espagne le 3 avril 1559 à Cateau-Cambrésis. « Et par le moyen de cette dite paix les sujets des deux côtés pourront aller, venir, demeurer, fréquenter... marchander, comme propres sujets. » Nous la retrouvons dans le traité de 1609 entre les mêmes nations, dans celui de 1606 entre la France et l'Angleterre. Le traité de Westphalie de 1648 pose le principe de la liberté du commerce, les commerçants étrangers jouissant pour leurs personnes et leurs biens de la même protection légale que les nationaux. Les traités de Nimègue et de Ryswick, où il fallut relâcher le système protecteur trop rigide de Colbert, affirmeront aussi avec netteté l'assimilation de l'étranger au national.

Cette politique de réciprocité chez nos rois n'est pas aveugle. Elle n'a pas attendu Sully et Colbert pour être ferme et très soucieuse de l'intérêt national. Témoin un édit de Louis XII en réponse à des restrictions apportées par quelques princes étrangers au libre droit du commerce.

« Ainsi ont esté toujours lesdits marchands estrangiers bien favorablement et humainement traictez et entretenuz en tout et bonne amour et justice, aultant ou mieux que les nôtres propres jusques à l'heure présente, et néanmoins aulchuns roys et princes circomvoisins de nostre dit royaulme, pays et seigneuries et signamment les rois de Chastille, d'Aragon, d'Angleterre, Portuigal et aultres ont fait en leurs pays... certains estatuz et edditz par lesquels est estroitement prohibé ou deffendu à leurs subjects... de non frêter aulchuns navires estrangiers pour tirer ne emporter nules ne aulchunes marchandises quelzconquez hors de nostre dit pays; et pareillement aux estrangiers mesmes à nos dits subgiectz de non charger,

prendre, porter, recueillir ne rapporter biens marchands des dits pays en leurs propres vaisseaux ne navires... »

Louis XII envisage le tort que de tels procédés causent à notre pays qui tire la plus grande partie de sa richesse du commerce, et il fait défense aux sujets français de ne « fréter ne charger aulchuns navires estrangers ne pour iceulx tirer ou emporter... hors icels nos dits pays.. nulles ne aulchunes marchandises ne biens quelconq. ne pareillement aux estrangers, marchans, maistres de navire et mariniers de non prendre, recevoir, charger, requillir, ne emporter à leurs vaisseaux et navires ne en autres que ceux de nos dits pays et seigneuries nulles ne aulchunes marchandises ne biens souz payne de perdition et confiscation d'iceulx navires, biens et marchandises... »

Mais surtout il ordonne que « en ce et toutes choses les estrangers soient traictez en nostre dit pays de la forme et manière que nos dits subgietz le sont ou seront es dicts royaumes de Chastille, etc...¹ ».

Voilà donc très nettement posé dès le xv^e siècle le principe de l'identité de traitement comme base des relations internationales qui recevra une application si fréquente dans les traités et conventions de la période contemporaine.

SECTION 4

Le Commerce maritime

Voyons maintenant de plus près quelle fut l'activité des aubains dans la France des temps modernes. Comme au moyen âge nous les retrouvons dans le commerce maritime où ils occupent une place importante, et dans la banque où ils gardent une situation prépondérante. Sauf le cas de mesures restrictives comme celle de Louis XII, et comme l'arrêt de Richelieu, cité par Mathorez², qui interdit l'installation au Havre de tout un groupe de Hollandais, les ports sont en général accessibles aux étrangers forains de passage ou aubains qui recherchent un établissement permanent.

Il y a des ports francs, ainsi Dunkerque, où le droit d'aubaine ne s'exerce pas. Une déclaration du roi, de novembre 1662, « maintient et garde les villes de Dunkerque, Port, Havre

1. B. N. Mss. 2930, Folio 148.

2. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, I, p. 135.

et Habitants d'Icelle, en tous les droits, Privilèges, Franchises, Exemptions et Libertez dont ils jouissent auparavant et depuis la guerre... Veut que tous Marchans et Negocians et Trafiquans y puissent aborder, vendre et débiter leurs marchandises, en acheter et tirer de ladite ville sans payer aucun droits d'entrée, de sortie et autres.

« Et accorde le droit de naturalité aux marchands étrangers qui viendront s'y habituer, sans prendre lettre, ni payer aucune finance...¹ »

A La Rochelle, cité protestante, les Hollandais forment un noyau compact d'émigrés.

Ils sont aussi à Nantes où prospère une colonie de leurs tonneliers². A Bordeaux, les aubains hambourgeois, flamands, hollandais, sont nombreux³, ils y font le commerce d'exportation des vins. Il y a dans cette ville, aux xvii^e et xviii^e siècles, une infiltration continue d'Allemands. En 1789, 180 familles allemandes y sont installées; il semble même que quelques-uns de ces aubains, riches négociants, aient été admis dans les corps élus, quelques-uns auraient été juges et consuls à la Chambre de Commerce, d'autres trésoriers de l'hôpital Saint-André⁴.

Un édit de mars 1669 convie les commerçants étrangers « à fréquenter le port de Marseille et à venir s'y établir » et les exempte du droit d'aubaine. Ceux qui épousent une fille de Marseille, qui y acquièrent une maison, ou même ceux qui y auront fait le commerce pendant douze ans, même sans y posséder de maisons, sont censés « naturels Français » et « Bourgeois de la Ville⁵ ». Les Levantins sont légion dans cette cité; étant donné les relations actives entretenues par Marseille avec le Levant. On y trouve aussi beaucoup d'Arméniens et de Grecs.

SECTION 5

La Banque

Mais le domaine de l'aubain c'est la banque. Nous avons dit le peu de goût du Français pour le négoce. De tous les commerces, celui pour lequel il semble avoir marqué une véri-

1. Archives A. D., XV.

2. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, t. II, p. 253.

3. Cf. *idem*, t. II, p. 249.

Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, t. II, p. 249.

4. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, t. II, pp. 146 et ss.

5. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, I, p. 144.

table aversion est celui de la banque. Quand le Français s'y adonnait, ce n'était qu'une branche dans une entreprise commerciale plus étendue qu'elle facilitait — toujours est-il que le commerce de l'argent fut sous nos anciens rois souvent abandonné aux étrangers, surtout Italiens et Allemands. Ce sont noms étrangers que les Kleberg, Hœufft¹, Particelli d'Emery, Law et Necker — les noms français de Samuel Bernard et des frères Paris, l'activité bancaire des jésuites (Père La Vallette) viennent tard, au XVIII^e siècle seulement. Le centre du commerce de la banque était à Lyon². Les étrangers qui s'y livraient étaient si nombreux qu'ils formaient au sein de la ville de véritables nations, florentine, lucquoise, milanaise, génoise et allemande. Ces banques étrangères disposaient d'une partie importante de la fortune mobilière du pays. Aussi le pouvoir royal a-t-il eu souci de surveiller les banques. Une ordonnance de Charles IX, de janvier 1563, obligea tout étranger qui voulait ouvrir une banque à déposer caution préalable de 50.000 écus qu'il devait renouveler tous les cinq ans. Henri III, en 1579, réduisit cette caution à 15.000 écus, renouvelable tous les trois ans. Le roi, en septembre 1581, fit défense de faire le commerce de banque sans en avoir préalablement obtenu l'autorisation. Cette ordonnance, vu l'époque, resta lettre morte à Lyon³.

Les banques lyonnaises s'associèrent et formèrent des compagnies : dès 1579, l'enregistrement de ces compagnies aux bailliages et sénéchaussées des villes fut prescrit. L'ordonnance de commerce de 1673 stipule l'enregistrement des banques lyonnaises et étrangères associées au greffe de la juridiction de conservation⁴.

Cette surveillance royale est dans l'ordre. Nous savons qu'elle n'empêcha pas les excès des gens de finance, qu'elle les toléra parfois, mais qu'elle sut aussi faire rendre gorge à ceux qui avaient exploité par des gains d'usure les besoins des particuliers et ceux de l'Etat. Quelles qu'aient été les malversations des financiers, la royauté ne pouvait se passer d'eux; ils alimentaient le trésor royal dans les temps difficiles, faisaient les avances d'argent nécessaires aux guerres et aux dépenses de Cour, facilitaient dans le pays les échanges commerciaux, et

1. Sur François I^{er}, Hans Kleberg et les Kleberg, voir MATHOREZ. *Op. cit.*, II, pp. 60 et ss. Sur les Hœufft, cf. *idem*, pp. 238 et ss.

2. Cf. VIGNE. *Op. cit.*

3. Cf. VIGNE. *Op. cit.*, p. 101.

4. Cf. VIGNE. *Op. cit.*, pp. 102 et ss.

l'on comprend que les rois aient eu pour les grands banquiers étrangers des égards et des distinctions et qu'ils leur aient accordé honneurs et seigneuries.

SECTION 6

Autres Activités des Aubains

Ce serait être incomplet si l'on ne signalait pas aussi les services rendus par les aubains en dehors du commerce maritime et de la banque. Ce sont des Rhénans, ouvriers de Gutenberg, qui montèrent à Paris la première imprimerie, comme ce sont des Allemands qui y établirent une des premières librairies (rue Saint-Jean-de-Latran). Les rois font venir à la Cour des marchands italiens et allemands et, munis d'un brevet de fournisseurs du roi, ceux-ci peuvent, dans la résidence de la Cour, ouvrir boutique, vendre des étoffes ou s'établir comme tailleurs, bijoutiers, etc.

Nous avons cité l'exemple de Colbert attirant de Hollande un grand manufacturier. Ce n'est pas un exemple isolé. Ce sont des aubains qui souvent dirigent les manufactures royales. Sous Henri IV, des Delftois sont à la tête de manufactures de faïence vernissée; des Hollandais également montent des fabriques de toiles fines. Ce sont toujours des Hollandais que l'on trouve dans les villes de la Loire, sous Richelieu et sous Mazarin, horlogers, graveurs, ébénistes. Ce sont encore des Hollandais qui montent à Bordeaux la première raffinerie de sucre ¹. Comme dessiccateurs de marais enfin, les Hollandais ont rendu à notre pays d'inappréciables services ².

SECTION 7

Les Aubains et les Idées nouvelles au XVIII^e siècle

Il apparaît qu'aux XVII^e et XVIII^e siècles le nombre et l'activité des aubains vont croissant avec le développement intensif

1. Sur les Hollandais en France, cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, II, pp. 175 et ss.

2. Cf. MATHOREZ. *Op. cit.*, II, pp. 234 et ss. C'est en 1607 que Bradley et Jean Hoeufft formèrent l'*Association pour le dessèchement des marais et lacs de France*.

du commerce et de l'industrie. C'est d'ailleurs ce développement qui fait éclater les anciens cadres corporatifs et les rend caducs au XVIII^e siècle. Les partisans des idées nouvelles réclament la liberté du commerce et de l'industrie, donc l'abolition des corporations, tant au nom des nécessités économiques qu'au nom des droits des individus. Turgot est dans le mouvement, quand, par l'édit du Roi de février 1776, il supprime les jurandes et les communautés et donne à l'étranger comme à tous les Français le libre droit d'exercer le commerce : « Il sera libre à toutes personnes de quelque qualité et condition qu'ils soient, même à tous étrangers, encore qu'ils n'eussent point obtenu de nous des lettres de naturalité, d'embrasser et d'exercer en notre Royaume, notamment dans notre bonne ville de Paris, telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon leur semblera... »

Trop d'intérêts établis se trouvaient heurtés par ce décret. Il fallut revenir en arrière, et l'édit du 23 août 1776 rétablissait 6 corps marchands et 44 communautés; mais, dès cette époque, le respect des droits de l'homme est déjà un sentiment si puissant que le même édit maintient pour les étrangers le libre droit d'exercer des professions, en leur permettant de faire partie des corporations ainsi rétablies : « les étrangers pourront être admis dans les dits corps et communautés aux conditions portées aux articles précédents, et, dans ce cas, voulons qu'ils soient affranchis de tout droit d'aubaine pour leur mobilier et leurs immeubles fictifs seulement ».

Ces édits de 1776 étaient l'aboutissement d'une longue tolérance conforme à la nature des choses et au droit des gens, le couronnement aussi de privilèges souvent octroyés et bien mérités, mais ils étaient surtout un prélude au grand bouleversement qui devait se produire une dizaine d'années plus tard et, entre autres profondes transformations, changer le caractère de l'immigration. Ce que l'on peut dire de l'immigration antérieure, c'est qu'elle fut autorisée et contrôlée par les rois avec discrimination et que, s'ils la favorisèrent souvent à l'encontre d'une organisation économique hostile, ils furent guidés par le souci de l'intérêt et de la prospérité du pays.

TITRE DEUXIÈME

DE LA RÉVOLUTION A 1938

La Révolution renversa les principes admis sous l'Ancien Régime. Les corporations furent abolies, parce qu'elles étaient des entraves à la production. C'était dans la liberté seule, pensait-on, que celle-ci pouvait prendre son essor, c'est la liberté seule qui pouvait assurer le bonheur social. A la réglementation succéda donc la liberté, voire même dans les premiers temps une période d'anarchie, jusqu'à ce que le CODE vînt donner à l'application des nouveaux principes une réglementation durable, dont nous allons suivre le développement.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT

D'EXERCER LA PROFESSION COMMERCIALE AVANT LA RÉFORME DE 1938

L'étranger, en France, n'est pas admis à jouir *de plano* de tous les droits reconnus aux Français¹.

Sous le rapport de la jouissance des droits, le Code civil classa les étrangers en deux grandes catégories, selon qu'ils étaient ou non admis à domicile.

Les admis à domicile, en vertu de l'article 13, étaient en tous points assimilés aux nationaux.

L'étranger non admis, d'après les termes mêmes de l'article 11, « jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ».

Ce texte ne veut pas dire que l'étranger ne peut jouir en France d'aucun droit. D'après la jurisprudence, les droits civils comprennent ceux parmi les droits privés qui étaient opposés, sous l'ancien régime, aux droits des gens, ou droits naturels.

En dehors de tout traité, l'étranger peut jouir en France des droits naturels, à l'exclusion des droits civils qui sont réservés aux seuls nationaux.

1. Cf. notamment sur les conditions des étrangers en France : NIBOYET : *Traité de droit international privé*. Deux volumes. Paris, 1939. T. II, pp. 170 et ss.

LA PRADELLE DE et NIBOYET : *Répertoire de Droit international*, T. VIII, pp. 1 à 63. SUZ. BASDEVANT : *Théorie générale de la condition de l'étranger*.

PILLET : *Traité pratique de Droit international privé*. Deux volumes. Paris, 1924, t. I, pp. 310 et ss. et pp. 490 et ss.

RIGAUD : *Cours de Droit international privé*. Paris, pp. 139 et ss.

Jean ESCARRA : *Principes de Droit commercial*, avec la collaboration de Ed. ESCARRA, J. RAULT. Paris, 1934. T. I, pp. 344 et ss. *Les Etrangers et le Commerce*.

SECTION 1

Liberté d'établissement. Mesures de Police

Or, le droit de faire le commerce, plus expressément d'exercer une profession commerciale, industrielle, ou même artisanale, n'avait jamais été refusé aux étrangers. Doctrine et jurisprudence l'avaient, en effet, toujours classé au nombre des droits naturels. Cette liberté de faire le commerce était d'ailleurs consacrée par des textes.

Déjà aux termes de l'article 7 de la loi Le Chapelier du 2 mars 1791 : « Il est libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession ou industrie qui lui convient. »

Il est vrai que ce texte, dans la pensée du législateur révolutionnaire, visait tout particulièrement la suppression des corporations, et avait en vue surtout de rendre libre à nos nationaux l'accès des professions commerciales, de supprimer toutes les entraves instituées à la fois par les édits royaux et les réglementations corporatives.

Néanmoins la généralité des termes a permis d'en conclure à l'assimilation de l'étranger au national, en ce qui concerne la jouissance de la liberté du commerce et de l'industrie.

Tous les étrangers, sous le régime du Code et jusqu'à ces dernières années, pouvaient donc venir librement en France, s'y installer, monter ou acheter un commerce, un fonds artisanal, exploiter une industrie de la même manière que le Français.

Cependant leur situation n'était pas absolument identique à celle des nationaux. On appliquait, en effet, aux étrangers venant en France, des mesures semblables à celles que la plupart des nations pratiquent à leur égard dans un but de sûreté et d'ordre public : il s'agissait des mesures dites de police.

Sous le Directoire (an VII) les étrangers qui arrivaient à Paris, et qui étaient désireux d'y rester, devaient se munir d'une carte, dite « carte de sûreté ».

Le décret du 2 octobre 1888¹, abandonnant le système de la « carte de sûreté », obligea ceux d'entre eux, voyageant ou résidant définitivement en France, à souscrire une déclaration au lieu de leur résidence, et toutes les fois qu'ils changeaient de résidence.

1. *J. O.* 4 oct. 1889, S. 1889-4-445.

Primitivement, le décret-loi de 1888 s'appliquait aussi bien aux étrangers vivant en France de leurs rentes qu'à ceux qui y exerçaient une profession.

Une loi du 8 août 1893¹, modifiée par le décret du 7 juillet 1926², vint, postérieurement, réglementer la situation des étrangers travaillant en France, sans abroger le décret de 1888.

A partir de cette date, les mesures imposées aux étrangers vivant en France de leur fortune personnelle furent différentes de celles imposées à ceux d'entre eux désireux d'exercer une profession sur notre sol.

La loi de 1893 s'intitulait : loi relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national; elle s'inspirait de deux idées : la sécurité publique et la protection du travail; elle était quelque peu ambitieuse en son titre, car elle ne faisait que consacrer les solutions antérieures : laisser libre l'établissement des étrangers, ne prendre que des mesures de police. Aussi ses dispositions ne firent que reproduire, pour la plupart, celles du décret de 1888.

Tous les étrangers venant exercer en France une industrie, une profession ou un commerce devaient faire une déclaration à la mairie de leur résidence. La loi ne visait que des étrangers non admis à domicile; l'article 1^{er}, en effet, ne parlait que d'eux. Les admis à domicile n'avaient donc pas d'obligations de ce genre. Le délai, pour faire cette déclaration, était de huit jours.

L'étranger avait à justifier de son identité. Des sanctions étaient prévues, consistant en des amendes en cas de défaut de déclaration dans les délais voulus ou de fausses déclarations par l'étranger de son installation ou de son identité.

De plus, il fallait une déclaration pour la femme et pour chacun des enfants majeurs ou mineurs, si cette femme et ces enfants exerçaient un commerce ensemble ou séparément.

A cet effet, un registre spécial à souche, d'immatriculation des étrangers, était tenu à la mairie de la commune, où l'on inscrivait les nom, prénoms, lieu et date de naissance, filiation, état civil de l'étranger, noms et prénoms de sa femme et de ses enfants. Un extrait de ce registre était délivré au déclarant, moyennant perception d'une taxe de police. A chaque changement de résidence, il devait faire viser ce certificat.

Le décret du 2 avril 1917³, inspiré par l'état de guerre, substitua au régime de 1888 de la déclaration à la mairie le

1. *J. O.* 9 août 1893. S. 1894-4-712.

2. *B. L. D.* 1926, p. 397.

3. *J. O.* 7 avril 1917. S. 1917-4-436.

régime de la carte d'identité. Il institua une carte d'identité spéciale à l'usage de tous les étrangers, sans distinction, qui, âgés de plus de 15 ans, résidaient en France plus de quinze jours. Cette carte, devait être visée par le maire ou le commissaire de police, à l'arrivée et au départ dans chaque localité.

Le décret de 1917, qui abrogea la déclaration du décret de 1888, laissa subsister la loi de 1893. Aussi le commerçant étranger était-il tenu de satisfaire aux deux réglementations : déclaration à la mairie et carte d'identité. De fait, la loi de 1893 tomba en désuétude. Les commerçants étrangers ne se déclaraient plus, sans qu'il fût pris contre eux les sanctions prévues par la loi.

Le décret-loi de 1917 fut abrogé et remplacé successivement par plusieurs textes ¹; ceux-ci ne modifiaient rien aux dispositions de base du nouveau régime : les changements apportés eurent trait aux durées de validité et aux conditions de renouvellement; la dernière disposition importante, avant le régime nouveau de 1938, fut le décret-loi du 6 février 1935 qui codifia les textes antérieurs. Il abrogea la loi de 1893 ². Les commerçants étrangers furent alors simplement soumis au régime ordinaire des cartes d'identité de non-travailleur. L'étranger dut solliciter sa carte dans les huit jours qui suivaient son passage à la frontière. Il déposait sa demande à Paris, à la Préfecture de Police, en province, à la Mairie ou à la Préfecture; il devait produire certaines pièces : certificat de domicile, quatre photographies (de face, sans chapeau), passeport, les références de deux citoyens français qui consentaient à se porter garant de lui, des pièces comportant justification de son état civil. Il consignait sur fiche individuelle les indications de nature à renseigner la police sur son compte : nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, situation de famille, ses domiciles précédent et actuel.

En théorie, les autorités de police avaient un pouvoir discrétionnaire assez étendu. Leur rôle n'était pas toujours le même. Si l'étranger présentait un passeport muni d'un visa de deux ans, la carte lui était délivrée immédiatement. Comme il fallait laisser le temps d'établir matériellement le titre, l'étranger recevait un récépissé qui portait la mention « valable jusqu'à la délivrance de la carte d'identité ». En même temps, il versait la taxe réglementaire.

Lorsqu'il était arrivé sans visa, ou avec un visa de transit, il pouvait, néanmoins, faire une demande de carte, mais alors les services des préfectures devaient se livrer à une enquête

1. Décrets des 25 oct. 1924, 9 sept. 1925, 30 nov. 1926, 10 juillet 1929.
2. *J. O.*, 8 février 1935.

à son sujet; un rapport était envoyé au ministère de l'Intérieur, qui pouvait prendre des informations auprès du ministère des Affaires Etrangères, et, s'il y avait lieu, du ministère du Commerce. C'était au ministre de l'Intérieur de statuer sur son cas. La Préfecture lui délivrait, à titre provisoire, un récépissé valable pour un mois, ou même moins, avec la mention « enquête ».

La carte comportait une rubrique « profession ». Le commerçant pouvait y faire inscrire le mot « commerçant », à condition de fournir à la Préfecture des pièces justificatives telles que bail commercial, acte de cession de fonds, ou inscription au Registre du Commerce.

S'il vivait déjà en France, avant d'y exercer une profession commerciale, il avait la faculté de faire changer la mention de sa profession lors de son acquisition d'un fonds. Il recevait alors une nouvelle carte, moyennant perception de la taxe ordinaire.

Ces dispositions n'étaient pas obligatoires. Un commerçant pouvait exercer sa profession sans la mentionner sur sa carte.

La carte était valable trois ans. La demande de renouvellement devait être présentée sur papier timbré au commissariat de police ou à la mairie du lieu de résidence, dans le premier trimestre qui suivait l'expiration de validité. Les pièces justificatives exigées étaient celles produites par l'étranger lors de sa demande primitive.

Lorsque la carte était à validité limitée, la demande de renouvellement devait être faite dès le début de la quinzaine qui précédait la date d'expiration du titre de séjour.

La carte donnait à l'étranger le droit de résider en France. Mais elle était sans effet sur son établissement en tant que commerçant, ainsi que sur l'exercice ou la jouissance des droits de commerçant. Simple mesure de police, elle n'était sanctionnée que par des peines contraventionnelles ou administratives (amende, expulsion).

SECTION 2

Restrictions exceptionnelles au libre droit d'établissement

Cependant, il existait certaines lois particulières, la plupart encore en vigueur actuellement, qui faisaient échec au principe du libre établissement :

ou bien, elles réservaient certaines professions aux Français,

ou bien, elles soumettaient l'accès de quelques autres, en ce qui avait trait aux étrangers, à des lois particulières.

C'est en droit maritime que se rencontre les plus anciennes limitations au droit de l'étranger.

Le droit de battre pavillon français n'est pas reconnu à l'allogène. En effet, d'après l'article 2 de la loi du 21 septembre 1793, un navire pour être de nationalité française devait appartenir exclusivement à des Français, et les officiers ainsi que les trois quarts de l'équipage être français; cette dernière condition subsiste telle qu'elle, mais la première fut adoucie par la loi du 9 juin 1845¹ : il suffit maintenant que le navire soit possédé par moitié par des Français, et de façon permanente. La règle est la même pour les bateaux fluviaux, en vertu de la loi du 5 juillet 1917².

La loi du 27 septembre 1793 (art. 398 du code des douanes) fait du cabotage un droit civil : le transport des marchandises d'un port français à un autre est donc réservé aux navires français. La loi du 2 avril 1889³ accorde de même le bénéfice de la navigation entre la France et l'Algérie aux bâtiments français auxquels elle assimile les bâtiments de nationalité tunisienne et marocaine⁴.

La loi du 11 avril 1906⁵ assimile les opérations du remorquage aux opérations de cabotage, et les interdit aux navires étrangers, sauf certaines exceptions⁶.

En vertu de la loi du 1^{er} mars 1888⁷ la pêche est interdite aux étrangers dans les eaux territoriales de France et d'Algérie.

Des dispositions analogues ont été prises en matière de navigation aérienne. La loi du 31 mai 1924⁸, qui institue un brevet d'aptitude pour les pilotes, dispose en même temps que les brevets de commandants ou de pilotes des aéronefs français qui font des trajets internationaux ne pourront être accordés qu'à des Français. Les aéronefs doivent être la propriété de Français ou de sociétés françaises.

1. D. P. 1845-4-130.

2. D. P. 1917-4-247; cf. : *Code de Com. an. Dalloz*, T. III, 1937, Art. 190, N° 368 et ss., p. 24 et ss.

3. D. P. 1890-4-57.

4. La sanction aux infractions à ces dispositions consiste en confiscation du bâtiment, amende payée solidairement par les propriétaires des bâtiments et cargaisons, capitaines et lieutenants.

5. D. P. 1907-4-17.

6. Dans le cas où il n'existerait pas de remorqueurs français sur place, où qu'il ne s'en trouverait aucun de disponible ou de suffisant.

7. S. 1889-4-573.

8. D. P. 1925-4-41.

Des restrictions au libre établissement se rencontrent en dehors du droit maritime. D'après la loi du 11 juin 1896¹, portant réglementation des Halles centrales de Paris, et le décret d'application du 22 octobre 1907², modifié par le décret du 10 avril 1925³, les mandataires aux Halles doivent être Français et produire aux Préfets de police les pièces établissant leur nationalité.

Les concessions en matière d'énergie hydraulique sont réservées aux nationaux (loi du 16 octobre 1919 et décret d'application du 30 juillet 1920⁴).

L'accès de quelques autres professions sans être absolument fermé est réglementé : il faut satisfaire à certaines conditions pour être pharmacien.

Les étrangers ont à justifier de diplômes universitaires français : sur ce point ils sont assimilés aux nationaux.

Mais ceci n'est pas suffisant. D'après l'article 2 de la loi du 19 avril 1898⁵ : « Tout étranger, quoique muni du diplôme de pharmacien français, ne pourra exercer la pharmacie en France que si, par réciprocité, un Français, pourvu du diplôme de pharmacien délivré par le pays auquel appartient cet étranger, peut exercer la pharmacie dans ce pays. La réciprocité exigée est une réciprocité de traitement. Ainsi, le Tribunal correctionnel de Domfront, par une décision en date du 3 juin 1938⁶, refusa à un Italien, muni d'un diplôme français, la possibilité d'exercer la pharmacie en France : car aucun accord de réciprocité n'a été passé avec l'Italie et les Français ne sont pas admis à exercer la pharmacie en Italie.

Un régime particulier avait été édicté en faveur des Alsaciens-Lorrains. Ceux qui étaient en possession d'un diplôme de pharmacie d'une université allemande pouvaient exercer dans la France entière, et non simplement en Alsace-Lorraine, s'ils étaient réintégrés dans la nationalité française.

La loi du 16 juillet 1912⁷ sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades ainsi que le décret-loi du 7 juillet 1926, pris en application de cette loi⁸, soumettent les étrangers à un régime un peu différent

1. *J. O.*, 13 juin 1896. D. P. 96-4-83.

2. *J. O.*, 27 oct. 1907.

3. *J. O.*, 25 avril 1925, B. L. D. 1925, p. 226.

4. D. P. 1921-4-81 et D. P. 1921-4-92.

5. *J. O.*, 21 avril 1898. D. P. 1898-4-147.

6. *Sirey* 1938-2-210.

7. Les lois nouvelles. 1912, p. 317.

8. B. L. D. 1926, p. 397.

de celui des Français. Ces textes distinguent trois catégories d'individus¹ :

1° Les marchands ambulants : il s'agit d'individus qui, « possédant en France un lieu de domicile ou de résidence où ils paient patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie et regagnent après chaque tournée le siège de leur principal établissement² ».

Les ambulants sont astreints à une déclaration qui sous le régime de la loi de 1912 était identique pour les Français et les étrangers.

2° Les forains : au sens de l'article 2 de la loi de 1912 et de l'article 4 du décret de 1926, ce sont des individus de nationalité française qui n'ayant en France ni domicile, ni résidence fixes se transportent habituellement pour exercer leur profession, leur industrie ou leur commerce, dans les villes ou villages où ils font les foires et les marchés. Présentant assez de garanties pour n'être pas classés dans la catégorie des nomades au sens juridique du mot, ils ne sont pas astreints à toutes les mesures de garantie et de surveillance concernant ces derniers, mais doivent obtenir un carnet d'identité. Il est impossible à un étranger d'être considéré comme forain.

3° Les nomades : il s'agit des roulottiers, vagabonds. En vertu des dispositions de l'article 3 de la loi de 1912 et du titre 2 du décret de 1926, ils doivent, qu'ils soient ou non étrangers, faire la demande d'un carnet anthropométrique d'identité, et, s'ils sont chefs de famille, d'un carnet collectif pour les membres de leur famille. Une plaque de contrôle spéciale qu'ils apposent à l'arrière de leur voiture leur est, en outre, délivrée.

Le carnet anthropométrique mentionne le genre de commerce ou d'industrie exercé et contient le signalement anthropométrique. Les intéressés sont tenus d'adresser une demande écrite des carnets à la préfecture ou à la sous-préfecture, en présentant les pièces officielles établissant leur nationalité, et la véracité de leur état civil.

Des dispositions particulières concernent les nomades étrangers.

Tout d'abord sont considérés comme nomades les étrangers qui, s'ils étaient français, seraient forains³.

1. Cf. ARSAC : *La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des Professions ambulantes et la Réglementation de la circulation des nomades*. Thèse, Lyon, 1933.

2. Cf. Cass. Crim., 20 janvier 1922; Bull. crim., 1922, p. 61. Art. 1^{er} de la loi de 1912.

3. Cf. ARSAC. *Op. cit.*, p. 272.

Ensuite, ils doivent faire la demande de leur carnet à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture du lieu de leur arrivée en France. Ils sont astreints à en solliciter le renouvellement tous les deux ans. Dans le courant du premier trimestre suivant l'expiration de la dernière année de validité du carnet anthropométrique, ils doivent en demander le remplacement. Les carnets leur sont retirés; en échange on leur délivre un récépissé valable jusqu'à la délivrance du nouveau carnet.

Les nomades étrangers sont astreints à une taxe plus forte que les Français ¹.

Le refus du carnet, de même que son retrait en cas d'expulsion, entraînent l'obligation de quitter la France; le nomade reçoit alors un ordre de refoulement comportant l'indication d'un délai pour quitter le territoire et d'un poste frontière.

Pour pouvoir ouvrir un débit de boisson, la loi du 9 novembre 1915 ² (article 1^{er}) exigeait de l'étranger une condition de résidence d'au moins cinq ans dans notre pays. Cette loi n'était pas rétroactive. Elle n'atteignait pas ceux qui, lors de sa promulgation, exerçaient déjà la profession. Visait-elle à la fois ceux qui voulaient acquérir un débit déjà ouvert, comme ceux qui voulaient en ouvrir un? Elle était muette à ce sujet, l'affirmative semblait logique.

Les étrangers, en vertu du décret-loi du 23 février 1924 ³, n'avaient accès aux bourses de valeur que s'ils étaient munis d'une carte spéciale. Cette carte était délivrée par les Préfets, à Paris par le Préfet de Police, sur avis conforme du ministère des Finances.

Ces restrictions au libre établissement étaient de peu d'importance.

Assimilé au national quant à son établissement, l'étranger l'était encore quant à l'exercice de sa profession, mais sous quelques réserves. Nous retrouverons cette question dans notre deuxième partie.

Les traités d'établissement, qui prévoyaient le libre exercice du commerce ne faisaient que consacrer la situation légale de l'étranger en France. Leur seul effet était d'assurer aux Français un traitement analogue à l'étranger.

1. Loi de finances du 4 avril 1926 (art. 39). Le droit de timbre est de 12 francs pour les demandes ou les renouvellements de carnet; pour la délivrance de la plaque de contrôle (art. 42), il est de 25 francs.

2. *J. O.*, 11 novembre 1915. *D. P.* 1916-4-144, modifiée actuellement. Voir Deuxième Partie, Titre II, Chap. 1^{er}, p. 178.

3. *B. L. D.* 1924, p. 127.

CHAPITRE II

DONNÉES STATISTIQUES

Quelles ont été les conséquences entraînées par la liberté d'établissement dans le commerce, l'artisanat et l'industrie? Les étrangers vinrent-ils nombreux¹?

Que résulta-t-il de leur installation, au point de vue de notre économie nationale?

Nous allons montrer dans ce chapitre, par quelques chiffres, ce que fut, pendant ces dernières années, l'envahissement du commerce français par les étrangers; nous essaierons de dégager ensuite les conséquences de toutes sortes que put avoir cet envahissement.

L'immigration des étrangers, dans le commerce, date de loin. Elle n'a pas cessé depuis 1789.

1. Sur les étrangers en France et l'aspect général du problème, consulter entre autres ouvrages :

MAUCO : *Les étrangers en France*. Etude géographique sur leur rôle dans l'activité économique. Paris, 1932.

MILLET : *Trois millions d'étrangers en France. Les Indésirables et les Bienvenus*. Paris, 1938.

PAON : *L'Immigration étrangère en France*. Paris, 1926.

SAINT-GERMAIN : *La Grande Invasion*. Paris, 1939.

Parmi les articles de presse :

Périodiques :

Revue critique de Droit International, 1936. W. OUALID : La France a-t-elle une politique d'immigration?

Revue Politique des Idées et des Institutions, 15 juillet 1937. Jean Bosc : Le problème de l'immigration et de la politique française.

L'Actualité Fiduciaire, novembre 1937. ROSIER : L'Immigration étrangère en France.

Quotidiens :

Le Capital, 2 septembre 1938. Alb. RIVAUD : L'Immigration étrangère en France.

Journal du Commerce, 12 mai 1938. FOUBERT : La Situation juridique des commerçants étrangers établis en France.

L'Exportateur Français, 1^{er} janvier 1939. LABORDE : La Question des étrangers en France.

SECTION 1

Aperçu général

Au cours du XIX^e siècle, cette immigration s'accroît. Elle est surtout ouvrière car la grande industrie qui se développe a besoin de bras; cependant on note quelques chefs d'établissement étrangers dans le commerce et l'industrie. Ce sont pour la plupart de petits artisans et de petits commerçants : cordonniers, tailleurs, petits entrepreneurs, commerçants de l'alimentation. Beaucoup sont italiens — plus du tiers — un autre tiers environ belges : les autres se recrutent parmi les Espagnols, les Suisses, les Allemands et les Russes.

Ce mouvement continua jusqu'à la guerre de 1914.

En 1911, les patrons étrangers se chiffrent à 20 % de la population étrangère totale, soit 67.000 dans l'industrie, 43.000 dans le commerce ¹.

Alors que les ouvriers restaient concentrés dans les régions frontalières, la proportion des patrons, de même que celle des employés, augmentait à mesure que l'on allait vers le centre de la France.

M. Mauco relate qu'en 1891 les plus forts pourcentages de patrons se trouvaient dans les parties océaniques et centrales de la France, Bretagne, Vendée, Massif Central ²; ceci s'explique par le fait que ces étrangers étaient déjà plus évolués, ce qui avait permis leur accession au patronat.

Le mouvement d'immigration se développa pendant la guerre de 1914. La France avait besoin d'hommes à l'arrière. Parmi les nombreux Italiens qui nous arrivèrent, poussés par la famine, il y eut peu de chefs d'établissement, quelques-uns seulement dans le petit commerce. Les Polonais, par contre, furent nombreux dès les années 14-18 dans le commerce de détail. Il nous arriva aussi des Belges, des Hollandais, des Suisses, des Tchécoslovaques.

Mais ce fut surtout après la grande guerre que s'accroît — avec l'afflux des réfugiés politiques de tous pays et de toutes couleurs — l'immigration dans le commerce et l'envahissement de certaines professions par les étrangers. Par rapport à l'immigration d'avant-guerre, on constate une forte augmentation de la

1. MAUCO. *Op. cit.*, p. 48.

2. MAUCO. *Op. cit.*, p. 50.

proportion des commerçants et industriels étrangers de toutes sortes, petits patrons, chefs d'établissement plus importants, directeurs de sociétés anonymes.

On trouve quelques chiffres significatifs de ce mouvement dans les résultats statistiques du recensement général de la population effectué le 8 mars 1931, donnés par la Direction de la Statistique générale et de la Documentation.

Sur 1.599.224 professionnels étrangers, dénombrés en 1931, on compte 154.095 chefs d'établissements.

Sur 1.000 étrangers, il y a 96 patrons;

94 employés;

676 ouvriers;

98 travailleurs isolés;

36 chômeurs.

De 1926 à 1931, l'augmentation du nombre de chefs d'établissement étrangers a été de 8 %. Il faut ajouter aux étrangers les naturalisés qui en grossissent le nombre.

Voici un tableau de la Direction de la Statistique, donnant pour 1926 et 1931 la proportion des étrangers et des naturalisés pour 10.000 personnes ¹.

*Proportion des étrangers et des naturalisés
pour 10.000 personnes en 1931 et 1926*

	HOMMES				FEMMES			
	ÉTRANGERS		NATURALISÉS		ÉTRANGERS		NATURALISÉS	
	1931	1926	1931	1926	1931	1926	1931	1926
Caoutchouc								
Papier-carton ...	608	624	237	10	525	359	157	165
Travail des étof- fes, vêtements.	1.409	1.271	514	255	331	285	143	75
Transports	946	924	140	91	1.485	1.641	318	251
Commerces di- vers	599	603	176	107	307	357	166	125
Commerces fo- rains, specta- cles	1.511	1.285	245	144	805	711	30	218
Banque. Assu- rance	464	439	99	84	257	379	166	129
Commerce. Ban- que	623	619	176	107	324	370	106	121

1. *Bulletin de la Statistique générale et de la Documentation*, publié par le Ministère de l'Economie Nationale, 1936.

SECTION 2

Répartition par nationalités

D'où nous viennent ces étrangers : quelle est leur nationalité d'origine, et quels sont les commerces préférés par telle ou telle nationalité¹ ?

Les Italiens sont nombreux dans les petits commerces, cela beaucoup à cause de l'ancienneté de leur établissement en France. M. MAUCO cite, pour 1926, le chiffre de 52.000 patrons italiens, mais ce chiffre se partage, il est vrai, entre commerçants et agriculteurs². Les Italiens qui ont une petite exploitation agricole sont légion dans les campagnes du Midi dépeuplées au profit des villes. Nous trouvons quelques patrons italiens dans le travail des étoffes ; mais là où ils sont le plus nombreux, c'est dans le bâtiment et dans le commerce de l'alimentation.

Déjà très ancienne, l'immigration italienne a encore été intense ces dernières années. Les résultats des enquêtes effectuées par les différentes Chambres de Commerce et organisations patronales, à la suite du décret-loi du 17 juin 1938, nous le prouvent.

Tout le Midi foisonne de commerçants italiens. Nice, à elle seule, en compte 4.000. Ils sont nombreux aussi à Marseille. Pau se plaint, ces derniers temps, de l'ouverture d'un grand nombre de magasins de comestibles tenus par des Italiens, alors qu'il y a de moins en moins de magasins français en Italie.

Dijon signale, en 1938, des Italiens dans le bâtiment et dans l'épicerie de détail. Deux maisons italiennes, sur quatorze étrangères, sont inscrites au syndicat de l'épicerie, sans compter les non inscrites.

Phénomène analogue en Moselle. La Chambre de Commerce de Metz relève, en 1938, 556 commerçants italiens établis dans son ressort.

A Caen, la Chambre de Commerce indique 25 commerçants

1. Cf. MAUCO. *Op. cit.*, *La Répartition des étrangers entre les grandes branches d'activité*, p. 194. *La Répartition par nationalité*, p. 141.

2. *Idem*, p. 194. Nos chiffres sont empruntés pour la plupart aux statistiques établies par les Chambres de Commerce. (Documents communiqués par le Centre d'Information Interprofessionnel.)

italiens; de plus, beaucoup de petites villes de son ressort en comptent également : 7 à Bayeux, etc...¹.

Tous ne sont pas dans l'alimentation, bien au contraire. Ils possèdent des entreprises de maçonnerie, ou d'autres entreprises de bâtiment, ou bien des magasins de tissus. Beaucoup d'entre eux sont colporteurs, coiffeurs, etc...

Si le nombre des patrons italiens est élevé en chiffre absolu, la proportion de ceux-ci par rapport aux immigrés de même nationalité ne l'est pas.

Il en va autrement des Belges². A l'inverse, les immigrés belges comptent un fort pourcentage de patrons, particulièrement dans le petit commerce, groupe hôtels-débits.

Quelques immigrés anglo-américains se sont dirigés vers le commerce et les professions libérales. La plupart ont fourni des chefs d'établissement de moyenne et grande importance.

Comme les Italiens, les Belges et les Anglais sont d'immigration très ancienne, datant bien avant la guerre de 1914. Depuis cette époque, il nous est arrivé une foule de réfugiés de toutes sortes, chassés de leur pays par les troubles politiques. Ils ont envahi la France, et les professions commerciales s'en sont trouvées encombrées.

Les Russes se rencontrent dans toutes les branches d'activité : il y a une assez forte proportion de petits patrons parmi eux, en particulier dans le travail des étoffes, du vêtement, des cuirs et des peaux. Un grand nombre de ces petits patrons est israélite³.

A côté d'un important contingent de main-d'œuvre, les Polonais nous ont procuré de nombreux petits commerçants ou plutôt de petits artisans. Ils ont les mêmes activités que les Russes, et de même que ces derniers, beaucoup sont juifs⁴.

Les Grecs, les Arméniens, les Levantins, les Juifs de tous pays, peu aptes aux gros travaux manuels, se sont établis commerçants ou petits artisans, confectionneurs, cordonniers, casquetiers, fourreurs... Nombre d'entre eux servent d'intermédiaires dans les négoce.

Les réfugiés espagnols, peu évolués, vont vers les métiers où il ne faut pas de connaissances et aucune spécialisation professionnelle : beaucoup sont colporteurs ou tiennent des maga-

1. Chambre de Commerce de Caen. Rapport présenté à la séance du 25 octobre 1938.

2. Cf. MAUCO. *Op. cit.*, p. 195.

3. Cf. R. MILLET. *Op. cit.*, p. 37.

4. *Idem*, pp. 41 et ss.

sins d'alimentation; d'ailleurs, bien avant l'exode espagnol, on les trouvait déjà nombreux dans le commerce des fruits et primeurs.

Bornons-nous à un exemple de l'activité des Espagnols en France. L'enquête effectuée en 1938 par la Chambre de Commerce de Caen signale 14 maisons espagnoles à Caen même, sans compter celles établies dans les localités de son ressort. Or, 12 de ces maisons étaient des maisons de primeurs et de légumes. Deux Espagnols étaient débitants en épicerie et denrées diverses, quatre marchands de glace, quelques-uns colporteurs, etc.

SECTION 3

Répartition par régions

Examinons maintenant la répartition par région de ces différents étrangers.

L'immigration des commerçants a été une immigration libre; aucune intervention de l'Etat n'est venue canaliser vers telle ou telle région le flot incessant de ces allogènes. Aussi leur immigration a-t-elle suivi ses lois propres.

Il semble que l'on puisse remarquer certaines tendances dans la fixation des commerçants étrangers.

On observe d'abord une tendance à la concentration aux frontières; elle est d'autant plus forte que l'immigration est plus nombreuse; elle correspond aux nécessités de l'adaptation. Près des frontières de son pays, l'étranger trouvera des affinités de race, de langue, d'usages, qu'il ne rencontrerait pas s'il pénétrait plus avant dans notre pays.

De même, il se produit chez les immigrés maritimes une tendance à la localisation autour du point d'arrivée.

Cette concentration à la frontière, cette localisation autour du point d'arrivée sera plus marquée chez les peuples les moins avancés. Les plus évolués n'hésiteront pas à gagner tout de suite des régions plus centrales.

Car bien d'autres facteurs peuvent jouer en matière d'immigration des commerçants. Il faut tenir compte de l'attrait des villes où les affaires sont plus faciles, et surtout de l'attrait des grands centres commerciaux. L'étranger choisira pour s'établir l'endroit où son négoce deviendra le plus rapidement prospère; il envisagera les facilités de crédit, d'approvisionnement, la

clientèle possible, la concurrence qu'il aura à soutenir, etc..., etc...

Les commerçants étrangers seront attirés aussi par les lieux où sont établis des individus de leur nationalité, clientèle toute trouvée pour eux.

Ainsi, dans tous les centres industriels où, en raison de l'immigration organisée, l'on a établi des colonies entières d'ouvriers étrangers, on verra des boutiques, commerces d'alimentation, bazars, salons de coiffure, etc..., tenus par des individus de même nationalité.

Il en est de même pour les quartiers des villes importantes, qui groupent le plus d'étrangers.

Ces considérations peuvent, en partie, expliquer la répartition des commerçants étrangers en France. Ici, nous avons relevé quelques chiffres dans les statistiques données par M. MAUCO ¹, et surtout dans les rapports présentés par les Chambres de Commerce, à la suite des enquêtes qu'elles ont eu à faire sur le nombre de commerçants étrangers de leur région ². Ces rapports ne nous donnent sans doute que des chiffres approximatifs, car les Chambres de Commerce se sont basées sur les inscriptions au Registre du Commerce. Or, les étrangers tenant boutique étaient loin d'être tous inscrits. Elles se sont appuyées également sur les renseignements fournis par les différentes organisations patronales. Toutefois, ces chiffres fournissent une idée suffisante de ce que pouvait être, en 1938, l'afflux des étrangers dans les départements français.

C'est dans le département de la Seine qu'ils sont le plus nombreux ³. Paris exerce une véritable fascination sur eux et on y rencontre des ressortissants de toutes les nationalités. Mais l'attirance de Paris agit surtout sur les éléments les moins ouvriers. M. MAUCO note que, tandis qu'il n'y a dans la Seine que 9 % des Espagnols installés en France, 11 % des Polonais, 13 % des Italiens, par contre la proportion des Roumains y est de 90 %, celle des Turcs Arméniens 70 %, des Russes 66 %, des Grecs 40 % ⁴. Beaucoup d'Africains et d'Asiatiques, des éléments isolés de toute sorte : de nombreux Anglo-Américains subissent égale-

1. Cf. MAUCO. *Op. cit.*, *Répartition géographique des nationalités*, p. 158.

— — — *Répartition géographique des étrangers*, p. 147.

2. Documents cités.

3. Cf. MAUCO. *Op. cit.*, *Les étrangers dans le département de la Seine, Paris et sa banlieue*, p. 284.

R. MILLET. *Op. cit.*, pp. 17 et ss.; pp. 48 et ss.

4. MAUCO. *Op. cit.*, p. 286.

ment cette attirance. Aussi y a-t-il à Paris un très fort pourcentage de commerçants étrangers, directeurs de sociétés, chefs d'entreprises importantes, ainsi que de petits commerçants de toute espèce, artisans, etc...

Les quartiers du Centre-Est en comptent la plus forte proportion, surtout des Polonais, petits patrons travaillant en chambre. A ceux-ci d'ailleurs on doit rattacher toute la population de Roumains, de Hongrois, d'Arméniens, de Turcs, de Grecs, en grand nombre israélites.

Les commerçants italiens et espagnols sont disséminés dans la ville entière, peut-être rencontre-t-on plus d'Italiens dans les arrondissements de l'Est où se logent beaucoup de leurs compatriotes ouvriers.

Les artisans et commerçants russes sont plus dispersés, les israélites, de cette origine se groupent souvent dans le IV^e et le XI^e arrondissement.

Il y a des rues entières peuplées d'étrangers, toutes échoppes et boutiques tenues par eux : rue des Rosiers, rue Vieille-du-Temple, etc...

Les chiffres donnés par M. Mauco pour 1926 accusent à Paris un pourcentage de 11 % de patrons étrangers, sur la population active étrangère, et de 5 % en banlieue. Le nombre global des patrons étrangers s'élève à 20.000, 3 % étant originaire d'Europe Centrale et Orientale (Arméniens, Grecs, Russes, Polonais). Ils peuvent se dénombrer ainsi : 2.915 Italiens, 2.332 Russes, 2.057 Polonais, 1.913 Belges, 1.889 Suisses, 1.473 Anglo-Américains, 800 Roumains, 665 Grecs, 619 Asiatiques, 560 Turcs Arméniens.

En 1938, cet apport étranger n'avait fait qu'augmenter et avait pris des proportions considérables.

Les chiffres relevés par la Chambre de Commerce, et que nous allons donner, en témoignent éloquemment ¹.

COMMERCE ET INDUSTRIES	FRANÇAIS ÉTRANGERS		PROPORTION D'ÉTRANGERS
Alimentation	6.660	1.134	14,54 %
Ameublement (fabricants)..	1.230	381	23,65 %
— (marchands).	503	268	34,75 %
Armes (marchands)	79	15	15,90 %

1. Statistique établie en 1938 et communiquée par la Chambre de Commerce de Paris.

COMMERCES ET INDUSTRIES	PROPORTION	
	FRANÇAIS	ÉTRANGERS D'ÉTRANGERS
Assurances	1.034	56 5,11 %
Automobiles (et accessoires)	1.147	178 13,65 %
Banques (change, recouvrements)	408	93 18,56 %
Bâtiment et Travaux publics	3.915	1.629 29,38 %
Bazars	556	39 6,55 %
Bestiaux	195	21 9,72 %
Beurre et fromages (volailles et gibier)	2.326	118 4 %
Bijouterie, joaillerie, orfèvrerie	2.021	799 28,33 %
Bimbeloterie	5.775	920 13,72 %
Biscuiterie (fabricants)	120	24 16,66 %
Blanchisserie (fabriques) ...		
Blanchisserie (commerces de)	3.119	228 6,81 %
Bois (marchands)	521	92 15 %
Boissons (fabricants de) ..	305	26 7,85 %
Bonneterie (fabricants de) ..	229	442 65,80 %
— (marchands) ...	3.543	1.481 27,47 %
Boucherie	5.473	312 5,39 %
Boulangerie	4.554	178 3,76 %
Broderie (fabricants)	579	98 14,50 %
Brosserie (fabricants)	326	56 14,65 %
Bureau, fournitures autres que le papier (fabricants)	82	11 11,80 %
Bureau, fournitures autres que le papier (marchands)	349	93 21,04 %
Cafés et débitants de vins.	7.654	497 6,50 %
Caoutchouc	488	224 31,46 %
Cartonnage (fabricants) ...	334	36 9,72 %
Chapellerie (marchands) ..	531	336 38,73 %
— (fabricants) ...	117	234 66,66 %
Charcuterie (et triperie) ..	3.372	224 6,22 %
Charpente	265	34 11,30 %
Chaudronnerie	348	59 14,50 %

COMMERCES ET INDUSTRIES	FRANÇAIS	ÉTRANGERS	PROPORTION D'ÉTRANGERS
Chauffage	534	102	16,03 %
Chaussures (marchands) ..	1.264	465	26,90 %
— (fabricants)	595	394	57,18 %
Chemiserie (marchands) ...	605	147	19,54 %
— (fabricants)	52	2	3,70 %
Chimiques (Produits) (mar- chands)	532	123	18,79 %
Chimiques (Produits) (fabri- cants)	32	9	21,95 %
Cinéma (industrie du)	255	110	30,13 %
Coiffure	2.971	1.204	28,83 %
Commissionnaires et cour- tiers	4.253	2.441	36,50 %
Comptabilité	226	80	27,30 %
Confection (fabricants) ...	188	354	65,30 %
Confiserie (fabriques)	104	29	21,80 %
— (marchands)	1.059	169	7,94 %
Conserves (fabricants)	76	15	16,48 %
Cordonniers	1.861	1.502	44,65 % (sic)
Couleurs et Droguerie (marchands)	2.232	182	7,54 %
Coutellerie (marchands) ...	238	32	11,85 %
Couture	2.405	867	26,50 %
Cuirs et Peaux	820	207	20,25 %
Cycles (marchands de)	1.130	87	7,14 %
Décoration	836	284	25,35 %
Dentelles (fabricants)	592	70	10,57 %
Dorure	248	23	8,04 %
Ebénisterie	976	654	40,12 %
Eclairage (appareils)	394	125	24,27 %
Electrique (matériel)	1.108	265	13,43 %
Electriciens	1.948	270	12,16 %
Editeurs	668	123	15,67 %
Emaillage	205	118	36,53 %
Emballage	381	40	9,47 %
Encadrement	206	23	10 %
Entrepôts	119	8	6,30 %
Entretien (produits d')	494	63	11,30 %
Epicerie (détail et vins à emporter)	13.301	1.708	11,35 %

COMMERCES ET INDUSTRIES	FRANÇAIS	ÉTRANGERS	PROPORTION D'ÉTRANGERS
Importation et Exportation	479	663	58,05 %
Faïence et porcelaine (mar- chands)	329	54	14,09 %
Ferronnerie (fabricants) ..	1.012	140	12,15 %
Fleurs (marchands en gros)	2.031	137	6,31 %
Forains	26.937	6.776	20,09 %
Froid (appareils à)	77	20	20,60 %
Fruits et légumes (mar- chands)	6.736	1.422	17,43 %
Fumisterie	505	157	23,70 %
Gainerie (fabricants)	124	16	11,43 %
Ganterie (fabricants)	76	42	35,50 %
Gainerie et Ganterie (mar- chands)	52	27	34,17 %
Garages	3.166	328	9,38 %
Grains, farines (marchands)	772	54	6,53 %
Gravures (fabricants)	383	46	10,72 %
Herboristerie (marchands) .	571	33	3,87 %
Horlogerie (marchands) ...	1.190	493	29,28 %
Horticulture	314	22	6,54 %
Hôtellerie et pensions de famille	12.791	775	5,71 %
Huiles et graisses comesti- bles (fabricants)	81	7	7,95 %
Huiles et graisses indus- trielles	387	32	7,15 %
Imprimerie	1.658	190	10,24 %
Instruments de précision ..	393	42	9,65 %
Jouets (fabricants)	552	102	15,60 %
Journaux	1.421	150	9,54 %
Laiterie, Crèmerie (mar- chands)	2.988	361	10,77 %
Librairie (marchands)	2.178	194	8,18 %
Lingerie (marchands)	1.807	320	15,04 %
— (fabricants)	1.586	425	21,18 %
Liqueurs (fabricants)	195	29	12,90 %
Literie (fabricants)	569	112	16,44 %
Locations diverses	823	100	10,83 %
Machines et moteurs élec- triques	561	89	13,70 %

COMMERCE ET INDUSTRIES	PROPORTION	
	FRANÇAIS	ÉTRANGERS D'ÉTRANGERS
Marbrerie	373	133 26,28 %
Maroquinerie (fabricants)..	692	628 47,57 %
— (marchands).	569	438 43,47 %
Matériaux de construction		
(marchands)	769	107 12,21 %
Mécaniciens	1.688	329 16,31 %
Petite Mécanique	346	43 14,80 %
Ménage (fabricants d'arti-		
cles de)	716	84 10,50 %
Menuiserie	1.909	421 18,07 %
Mercerie (marchands)	3.696	251 6,38 %
— (fabricants)	520	49 8,61 %
Métallurgie, fonderie, lami-		
nage	491	51 9,40 %
Métaux (commerces, de) ...	567	112 16,21 %
Miroiterie	210	46 17,96 %
Modes	3.529	1.012 24,48 %
Navigation, transports	60	15 20 %
Nettoyage	393	209 34,71 %
Nickelage, chromage	303	34 10 %
Nouveautés, confection ...	4.879	2.129 30,37 %
Objets d'art, tableaux	743	227 23,40 %
Optique (fabricants)	115	7 5,73 %
Opticiens (marchands)	570	107 15,80 %
Orthopédistes	587	99 14,54 %
Outils	754	138 15,47 %
Papeterie	2.476	211 8,25 %
Parfumerie et produits de		
beauté	1.949	481 19,79 %
Passementerie (fabricants).	342	39 10,23 %
Pâtisserie	1.399	305 17,95 %
Pêche (articles de)	276	16 5,47 %
Peinture et vitrerie	2.526	1.475 36,86 %
Pelleterie, fourrures	1.954	2.555 56,66 %
Pharmacie	2.016	23 1,12 %
Pharmaceutiques (produits)	742	73 8,96 %
Photographie	923	381 29,15 %
Photo (appareils et articles)	177	37 17,29 %
Plumes	229	58 20,20 %
Poissonnerie	1.513	148 8,90 %

COMMERCE ET INDUSTRIES	PROPORTION		
	FRANÇAIS	ÉTRANGERS	D'ÉTRANGERS
Publicité	1.445	333	23,04 %
Quincaillerie	1.352	140	9,51 %
Reliure	269	46	14,60 %
Religion (articles de)	124	25	17,26 %
Restaurants	15.232	2.189	12,55 %
Serrurerie	1.235	170	12 %
Tailleurs	2.056	4.106	66,60 %
Teinturerie, dégraissage ...	4.603	402	8 %
Tabletterie	330	57	14,70 %
Tapissier	1.140	461	28,80 %
Tourneurs	323	44	11,80 %
Transports	4.961	623	11,15 %
T. S. F.	1.639	467	22,17 %
Tissus, soieries, étoffes	2.354	833	26,13 %
Vannerie	167	29	14,85 %
Verre (travail du)	313	62	16,53 %
Verres et cristaux (mar- chands)	334	89	21 %
Viande (intermédiaire) ...	232	14	5,53 %
Voyage (articles de)	259	35	11,90 %

Il n'y a pas que Paris et sa banlieue qui soient ainsi envahis par les commerçants étrangers. Régions frontières, grands centres commerciaux le sont tout autant.

Voici quelques exemples.

A Marseille, beaucoup d'huileries, sociétés françaises de nom, ont des directeurs étrangers; elles ne sont d'ailleurs en partie que des succursales de maisons étrangères. En 1938 on compte 190 fabricants de chaussures étrangers, dont un seulement inscrit au syndicat; 20 % des bijouteries, joailleries, horlogeries sont entre les mains de non-Français, la plupart israélites; on trouve également dans cette même ville des étrangers dans le négoce d'importation et d'exportation, dans le commerce des cuirs et peaux bruts exotiques; 10 % des négociants en vin, 50 % des exportateurs de bananes ne sont pas Français. Il y a sept Français et deux étrangers parmi les importateurs de bois. Mais c'est surtout dans le commerce de détail que pullulent les étrangers. Enfin on en voit également dans les

commerces du riz, du maïs, des drogues, épices et produits coloniaux, des vins et charbons, etc...¹.

Dans les Alpes-Maritimes, sur 32.338 commerçants patentés, le nombre des commerçants et industriels patentés étrangers est de 10.000, c'est-à-dire 30 %.

Nice, pour elle seule, en compte 4.958, dont la grosse majorité est italienne².

En Saône-et-Loire, la proportion d'étrangers est beaucoup moins forte; elle est de 4,29 % pour Chalon-sur-Saône et sa circonscription³.

Par contre, elle s'élève dans la Côte-d'Or. L'enquête effectuée par l'Union des Syndicats Patronaux du Commerce et de l'Industrie relate que les étrangers sont nombreux dans l'épicerie de détail. A Dijon, sont affiliés au syndicat de l'épicerie 41 négociants français et 14 étrangers, soit une proportion de 25 %. Les étrangers, entrepreneurs de bâtiment, sont également nombreux en Côte-d'Or⁴.

Poursuivons notre examen dans les départements de l'Est.

A Belfort, le groupement des Chambres syndicales patronales du Territoire de Belfort et de la région de Montbéliard donne, pour 4.140 patentes, le nombre de 470 commerçants et 100 artisans étrangers, soit une proportion de 13 %.

En Moselle, d'après les statistiques résumant le recensement de 1938, il y aurait 1.680 commerçants étrangers de 22 nations différentes⁵. Les Italiens sont en plus grand nombre, puis viennent les Polonais, les Luxembourgeois, les Allemands, les Belges, les Autrichiens et les Sarrois. La plupart (118) exercent la profession de cafetiers-restaurateurs; les autres sont épiciers (114), tailleurs (97), entrepreneurs (88), merciers (56), bouchers (52), marchands de chaussures, coiffeurs, marchands de tissus, menuisiers, garagistes, quincailliers, photographes, etc...

Et ceci, sans compter les naturalisés. Au registre du commerce de Metz, sur 2.659 inscriptions prises entre le 1^{er} janvier 1935 et le 10 septembre 1938, il y avait 314 inscriptions d'étran-

1. Enquête faite en 1938, dont les résultats furent présentés à la Chambre de Commerce de Marseille, le 4 novembre 1938.

2. Rapport présenté à la Fédération des Associations Commerciales, Industrielles et Agricoles des Alpes-Maritimes, séance du 9 décembre 1938.

3. Proportion établie par l'Association Patronale du Département de Saône-et-Loire en 1938.

4. Rapport présenté à l'Union des Syndicats Patronaux du Commerce et de l'Industrie de la Côte-d'Or, séance du 7 janvier 1938.

5. Exposé du Syndicat National des Négociants en Fers, Quincaillerie et Métaux, 20 octobre 1938.

gers et 215 de nouveaux Français, soit, au total, une proportion de 20 % des inscriptions.

Reims, ville commerçante et riche, attire beaucoup d'étrangers. Ceux-ci se rencontrent surtout dans les diverses branches du commerce de l'alimentation, y compris restaurants et industries alimentaires. La proportion générale y est environ de 30 % dans le commerce de détail, denrées alimentaires et denrées périssables, de 20 à 25 % lorsqu'il s'agit des marchands sédentaires, 25 à 30 % en ce qui concerne les ambulants¹.

Dans les départements du Nord de la France se trouvent aussi des commerçants étrangers. La plupart sont Belges : à Dunkerque, parmi les 460 bouchers et charcutiers, 45 ne sont pas Français. Sur 172 adhérents au syndicat de la boulangerie, 20 sont Belges, etc...².

Les Chambres de Commerce de Lille, Roubaix et Tourcoing signalent également des commerçants belges³.

La proportion des étrangers dans les départements du Centre, du Nord-Ouest, de l'Ouest, du Sud-Ouest de la France varie beaucoup.

Très peu de commerçants étrangers en Seine-Inférieure, dans la circonscription de Fécamp; quelques-uns, mais en petit nombre également, en Bretagne et dans le Morvan.

Caen et sa circonscription comptent 150 commerçants étrangers de nationalités diverses : les Italiens sont les plus nombreux; viennent ensuite les Belges, puis les Espagnols et les Polonais, et quelques éléments de l'Europe Centrale et Orientale, quoiqu'en nombre moindre, Turcs, Arméniens, Roumains, Russes, etc... On les rencontre surtout dans le commerce ambulant et dans tout le petit commerce : marchands de glaces, marchands de fruits et de primeurs (17), débitants en épicerie et denrées diverses (8), marchands de tissus (4), tailleurs (4). Enfin quelques-uns sont de petits entrepreneurs : maçonnerie (1), mosaïque (3 Italiens), marbrier (1 Italien), fumisterie (1 Belge), quincaillerie, bijouterie, marchands de chevaux, reliure, blanchisserie, etc...⁴...

Dans la Sarthe la Chambre syndicale des Entrepreneurs de

1. Chiffres fournis en 1938 à la Fédération Interprofessionnelle des Groupements Patronaux par l'Union Syndicale des Fruitiers détaillants de Reims.

2. Chiffres résultant de l'enquête faite par la Chambre de Commerce de Dunkerque, séance du 23 septembre 1938.

3. Chambre de Commerce de Roubaix, séance du 27 janvier 1939; Chambre de Commerce de Tourcoing, séance du 20 janvier 1939.

4. Caen. Rapport cité.

travaux du Bâtiment relève une proportion de 20 % d'étrangers¹. Le syndicat des commerçants détaillants en nouveauté relate que le nombre des étrangers qui s'installait dans cette profession est allé en croissant jusqu'en 1938.

Les groupements patronaux du Cher signalent, en revanche, très peu de commerçants étrangers dans leur ressort, quelques-uns dans les hôtelleries (restaurants et débits de boisson), une proportion de 4 % dans le bâtiment².

Dans le Loiret, la presque totalité des affaires commerciales nouvelles serait montée par des Israélites provenant d'Allemagne et d'Autriche³. Dans l'industrie, certaines corporations, en particulier les corporations des fabricants de moulages en bakélite et d'appareillages électriques, signalent également l'installation dans leur branche de réfugiés allemands juifs.

Telle est la situation du commerce étranger en France jusqu'en 1938.

Ces quelques chiffres semblent bien démontrer que ce sont les régions frontières (Alpes-Maritimes, Nord-Est, ainsi que les grands centres commerciaux) qui renferment effectivement la plus forte proportion de commerçants étrangers.

Mais ils démontrent aussi qu'il n'y a guère de branches de l'activité commerciale qui ne se soient trouvées envahies. Certaines, cependant, sont plus encombrées que d'autres. Le commerce de détail est plus atteint que le commerce de gros, l'artisanat plus que la grande industrie.

1. Séance du 27 septembre 1938.

2. Enquête effectuée en 1939.

3. Chambre de Commerce d'Orléans. Séance du 16 décembre 1938.

CHAPITRE III

PROBLÈMES SOULEVÉS PAR L'IMMIGRATION DES COMMERÇANTS ÉTRANGERS

L'envahissement du commerce par les étrangers n'a pas été sans entraîner de graves conséquences en France. Ces conséquences sont de tous les ordres. L'afflux des étrangers dans le commerce a eu des répercussions qui ont dépassé le cadre de l'économie nationale, et nous retrouvons les grands problèmes que suscita en France l'invasion étrangère, avant la guerre de 1939, problèmes d'ordre politique, social, sanitaire, etc...

SECTION 1

Problèmes économiques : La concurrence

La concurrence faite par les étrangers à nos commerçants a-t-elle été salubre, ou, au contraire, nuisible à notre économie?

Le commerce français était-il en situation de supporter cette concurrence?

§ 1. — *Etat du commerce français avant la guerre de 1939*

Avant la guerre, l'état du commerce français n'était pas très florissant. La France était entrée tard dans la crise déclanchée par le krach financier de New-York, en 1929. Après une période de prospérité, due à la restauration de la monnaie française et à l'élan donné à l'économie, la crise se fit sentir profondément : en 1936, alors que les autres pays commençaient à sortir de leur phase de dépression, la France, au contraire, en était au point le plus bas.

Cette crise a lourdement pesé sur toute l'industrie, elle a eu des répercussions sur tout le commerce.

Alors que l'économie moderne voulait des débouchés rapides et nombreux, en raison du développement de la production, ils s'étaient, au contraire, ralentis et restreints. Dans la période d'entre deux guerres, on observe en effet une tendance des peuples, pour des motifs autant politiques qu'économiques, à réglementer et à resserrer leur marché national.

Par rapport aux autres pays dévalués, la France garda longtemps une « monnaie chère », ce qui ne favorisait pas ses exportations, d'où marasme dans son industrie et dans son négoce.

Autant que par la crise, d'ailleurs, l'état du commerce fut compromis par les mesures prises pour en sortir.

En 1936-1937, la France pratiqua la politique du pouvoir d'achat : puisqu'il y avait surproduction, le moyen d'écouler les marchandises était de donner aux masses des possibilités d'achat considérables. Le gouvernement fit donc systématiquement augmenter les salaires.

Sur cette politique de relèvement des salaires se greffa toute une politique sociale. Il fallait améliorer le sort de la classe prolétarienne. Il s'ensuivit des charges de toutes sortes qui vinrent s'ajouter à celles résultant des hauts salaires : assurances sociales supportées en partie par les entreprises, caisses de compensation, allocations familiales, assurances contre les accidents du travail, congés payés.

La diminution obligatoire des heures de travail compléta ces mesures en les aggravant lourdement. Pour un salaire plus fort l'employé ou l'ouvrier fournit un rendement bien diminué, ces mesures haussèrent le prix de revient du commerçant ou de l'industriel. Les prix de vente auraient donc dû être accrus d'autant. Mais à cette augmentation des prix de vente, les pouvoirs publics s'opposaient. En effet, les masses se seraient trouvées en face de prix trop élevés et leur pouvoir d'achat, centre du système, en eût été paralysé. En même temps, c'était rendre sans effet la dévaluation, les prix trop hauts freinant l'exportation. Or, notre balance commerciale était déjà déficitaire.

Les pouvoirs publics s'obstinèrent, ils tentèrent la surveillance des prix. Un décret-loi du 1^{er} juillet 1937 organisa la prévention et la répression de toute augmentation illégitime des prix. La hausse fut interdite sans une autorisation préalable.

De fait, l'autorité réelle passa aux pouvoirs locaux; il en résulta des interprétations diverses, des pratiques dissem-

blables. Dans certains départements, on exigea des commerçants la production de leur prix de vente au 28 juin 1937; dans d'autres, on taxa directement les marchandises.

Les besoins d'argent de l'Etat et des pouvoirs publics allaient parallèlement en se développant : aussi, comme pour les autres contribuables, la fiscalité devint-elle excessive pour le commerçant; l'augmentation des impôts le touchait relativement plus qu'auparavant, car, en raison de la surveillance exercée sur les prix, il pouvait moins facilement majorer d'autant son prix de vente et faire supporter cet excédent à sa clientèle.

L'ensemble de ces mesures fut très préjudiciable, parfois funeste, à notre commerce. Les grosses entreprises purent se suffire; les petites furent beaucoup plus compromises. Si le manque de débouchés extérieurs atteignait moins le petit commerce qui travaille surtout pour une clientèle restreinte, pour un marché exclusivement local, les mesures prises par le gouvernement pesaient lourdement sur lui. Ayant moins de possibilités pour faire face aux charges financières qui en étaient la conséquence, il trouvait aussi moins de crédit, car la France est un des pays où le crédit au petit commerce était mal organisé. L'introduction de la semaine de quarante heures fut pour celui-ci une gêne considérable. Elle suscita la protestation fréquente des syndicats patronaux, en particulier dans les professions où le travail était intermittent.

Ajoutons à ceci que depuis longtemps les détaillants avaient du mal à maintenir leur clientèle locale. Les grosses entreprises leur faisaient une concurrence souvent mortelle, en attirant les acheteurs par une publicité bien dirigée.

Aussi comprend-on que la concurrence exercée par les étrangers ait été particulièrement lourde ces dernières années.

§ 2. — *Concurrence du fait de l'ampleur de l'immigration commerciale étrangère.*

Cette concurrence, elle est due d'abord au nombre considérable de commerçants étrangers installés sur notre sol. Nous avons prouvé au chapitre précédent que ce nombre a toujours augmenté. Leur concurrence est ressentie dans presque toutes les branches du commerce et de l'industrie. Or, le déséquilibre entre la production sans cesse croissante et les débouchés s'accroissait, du fait que les fabricants étrangers s'établissaient en France en toute liberté.

Dans l'industrie de la chaussure, par exemple, des maisons étrangères ouvraient de nouvelles usines, au moment où beau-

coup de nos fabriques travaillaient à temps réduit¹. De même, les dernières industries montées dans le Loiret l'étaient par des réfugiés, la plupart allemands.

Mais surtout, là où la concurrence est la plus forte, où l'afflux des immigrés est le plus considérable, c'est toujours dans le petit négoce. Ils envahissent l'alimentation et les tissus, demi-gros et détail. Ils tiennent des bazars, des débits de boisson, ils exploitent de petites entreprises de bâtiments, constructions, maçonneries; ils sont coiffeurs, fourreurs, horlogers, bijoutiers, joailliers, etc...

Or le petit et le moyen commerces sont, nous l'avons dit, le plus atteints par la crise et par les mesures de redressement prises par le gouvernement. Aussi, l'afflux des étrangers était donc là bien moins désirable qu'autre part. La concurrence exercée fut souvent mortelle pour nos commerçants et nos artisans.

L'immigration des étrangers était beaucoup moins utile dans le commerce que dans les autres branches de notre activité. La France a toujours eu besoin de main-d'œuvre immigrée. Dès le xv^e siècle, au moment où son industrie se développait, elle a déjà dû faire appel à l'aide étrangère. Pendant la guerre de 1914, elle en a eu besoin à l'arrière. Devant les vides laissés par la guerre, cette nécessité s'est faite plus impérieuse.

En 1925, un auteur cité par M. Saint-Germain a défini ainsi l'utilité de l'immigration étrangère et son mécanisme : « La main-d'œuvre étrangère constitue tour à tour l'appoint ou la soupape de sûreté pour le marché du travail. Y a-t-il pénurie, on ouvre largement les frontières, on recrute à force. Y a-t-il dépression? Les frontières se ferment. Le recrutement s'arrête et les rapatriements commencent. Ainsi, non seulement l'immigration ne compromet pas le marché du travail, mais elle lui donne la souplesse et un pouvoir d'adaptation exceptionnels, qui n'ont pas peu contribué à notre redressement². »

Si ce mécanisme de l'immigration eût pu jouer en tous points, c'eût été parfait pour la France.

Mais l'expérience a prouvé que pendant les périodes de dépression, il était difficile, pour ne pas dire impossible, de rapatrier les étrangers que nous avions attirés chez nous. Et, loin de se localiser dans les branches d'activité, agriculture ou industrie, où l'on avait eu besoin d'eux, l'envahissement étranger s'est étendu à toute notre économie, les étrangers ont pénétré

1. Cf. Pierre LUCIUS : *Une grande industrie dans la tourmente*, p. 33.

2. Cf. SAINT-GERMAIN. *Op. cit.*, p. 24.

dans des domaines où l'on aurait très bien pu ne pas les voir, tout au moins en aussi grand nombre.

Le commerce avait exercé depuis longtemps une attirance toute particulière sur ceux qui étaient venus comme ouvriers en France. Dès 1926, 18 % environ d'entre les ouvriers agricoles rompaient leur contrat de travail avant la date de l'expiration. M. Mauco note que l'agriculture a fait venir depuis la guerre environ 900.000 travailleurs étrangers. Or, en 1930, elle n'en occupe plus de 250.000¹.

Cette fuite de la main-d'œuvre agricole étrangère vers les milieux urbains annihile tous les efforts de contrôle et de contingentement des effectifs; elle cause un préjudice aux agriculteurs français; de plus, elle contribue à augmenter l'encombrement des professions dont l'accès n'était pas réglementé. Il en a été de même pour les ouvriers de l'industrie qui ont préféré rompre ou ne pas renouveler leur contrat. Ces dernières années, beaucoup de commerçants étrangers s'étaient établis comme tels, pour échapper aux conséquences du retrait de leur carte d'identité de travailleur ou d'artisan.

D'ailleurs, l'immigration n'a pas été seulement celle dont parle le passage cité par M. Saint-Germain. Par suite de l'immigration libre, de l'accès facile de la France, du peu de surveillance aux frontières, bien des individus sont venus, qui n'eurent jamais l'intention de s'embaucher comme ouvriers dans l'industrie ou dans l'agriculture.

S'il est ancien, ce phénomène s'est amplifié ces dernières années. L'état de trouble de l'Europe a suscité d'importantes migrations de populations, surtout dans les classes moyennes. Alors que les pays d'Europe ont pris des mesures de protection, de refoulement aux frontières, la France a largement ouvert les siennes. Elle n'a pas voulu rompre sa tradition et réglementer l'accès de son sol, qui, jusqu'à présent, était demeuré libre.

Aussi des réfugiés de toutes sortes, que leurs goûts détournaient des emplois salariés de l'industrie ou de l'agriculture, se sont réfugiés dans le commerce.

Rien que par son importance numérique, cette immigration étrangère pouvait être néfaste dans des professions déjà encombrées. La colonisation presque complète de certaines branches de négoce crée un danger pour la France.

1. Cf. MAUCO, *Op. cit.*, p. 351. *Les Etrangers et l'Agriculture*; p. 448. *Inadaptation et instabilité des immigrés dans l'agriculture.*

R. MILLET. *Op. cit.*, pp. 29 et ss.

SAINT-GERMAIN. *Op. cit.*, p. 53.

§ 3. — *Qualité souvent inférieure de cette concurrence.*

Concurrence déjà dure à supporter par le nombre, elle l'est encore bien davantage par la qualité des commerçants étrangers. Beaucoup sont loin d'être des éléments recommandables.

1. — *Discrimination entre les commerçants étrangers :
les utiles, les indésirables.*

Il faut, en effet, établir une distinction, dans l'appréciation que l'on peut faire de l'immigration commerciale¹.

Nombre de ces étrangers, qui ont monté des entreprises, ont été un stimulant pour l'activité économique de notre pays. Il existe en France bien des maisons commerciales étrangères, très anciennes et honorables. Celles-ci n'ont certainement pas été néfastes à notre pays, au contraire.

Quelques-unes de ces maisons, installées chez nous en nombre raisonnable, dont les méthodes commerciales et la loyauté étaient connues, ont développé nos relations à l'extérieur. Leur activité nous a certainement été très utile.

On peut citer certaines maisons de soieries de Lyon, exploitées par des étrangers. A Marseille, dans le rapport fait à la Chambre de Commerce, le 4 novembre 1938, il est mentionné le cas de maisons de cuirs et de peaux brutes exotiques, dont il ne peut être question, en raison de leur ancienneté, de restreindre l'activité.

Dans tout le nord de la France, mais davantage près de la frontière, à Lille, à Roubaix, à Tourcoing, l'immigration belge est très ancienne. Elle a contribué à la prospérité de cette région. A côté des ouvriers, elle a fourni de nombreux commerçants. Or, ce sont des éléments sains, facilement assimilables, qui ont été, eux aussi, un apport utile à notre économie.

Il en est de même pour les étrangers qui sont venus avec le désir manifeste de participer à notre activité économique, pour ceux qui se sont installés afin d'exploiter dans notre pays des brevets d'invention et des industries nouvelles. Dans certains commerces (commerces d'exportation, par exemple), la présence des étrangers est même nécessaire.

Mais néanmoins, ici même, il ne faut pas d'exagération; il y a lieu de se préoccuper de l'emprise de l'étranger sur des activités spécialement importantes de notre économie. Cette mainmise peut se faire par l'intermédiaire des établissements dirigés

1. Cf. MILLET. *Op. cit.*, p. 93 et ss.

ou contrôlés par des non-Français, et, de ce fait, les intérêts nationaux risquent d'être gravement compromis.

Mais tous les éléments allogènes du commerce sont loin d'être d'aussi bons éléments. Surtout en ces dernières années, beaucoup d'indésirables se sont installés en France, se glissant parmi cette masse d'étrangers qui s'est abattue sur notre pays.

Les réfugiés politiques n'ont pas tous exercé une activité utile. M. Rosier insiste particulièrement sur le danger de cet afflux¹. Ce sont eux qui sont des « éléments de destruction et de déséquilibre ». S'ils sont riches, ils se livrent à des activités d'intermédiaire plus ou moins occultes, plus ou moins discutables. On les voit, dans les lieux cosmopolites, trafiquer de bijoux, d'armes, etc... S'ils sont pauvres, ils exercent une concurrence redoutable à notre petit commerce.

Beaucoup de commerçants étrangers se sont établis comme tels en raison de leur situation irrégulière.

Nous avons relaté le cas des ouvriers industriels ou agricoles, qui ne pouvaient ou ne voulaient obtenir le renouvellement de leur contrat de travail, et qui, désirant demeurer en France, trouvaient refuge dans le négoce. Ce cas était fréquent dans les professions où il était facile de passer du salariat à l'artisanat et de l'artisanat au commerce.

Or, cette situation était anormale, car, en général, ceux qui usaient de ce subterfuge pour rester en France ne possédaient pas les qualités et les moyens d'existence propres à garantir la rectitude de leurs procédés commerciaux.

Mais il y avait pire.

A côté des immigrés entrés en France avec titres de séjour, appelés par nous, envers lesquels nous avons malgré tout des obligations, et de ces premiers indésirables, il existait, faisait remarquer M. Saint-Germain, une horde d'illégaux venus en France sans aucun droit, y demeurant sans papiers. Le refus du visa de demande opposé par les consuls de France aux étrangers désireux d'exercer une activité professionnelle n'était pas une entrave.

Ils venaient clandestinement, pénétraient par les endroits où la frontière était le moins gardée. « Des agences les ont conduits de Belgique et mêlés aux frontaliers qui nous aident chaque jour; des politiciens marrons de Marseille, de Paris, de Toulon, de Nice ou de Sète les ont dédouanés, moyennant finances; des politiciens marxistes les ont protégés en évitant leur expulsion². »

1. ROSIER : Art. cité.

2. Cf. SAINT-GERMAIN. *Op. cit.*, pp. 61 et ss.; R. MILLET. *Op. cit.*, p. 53.

Ou bien, ils demandaient un visa de transit et restaient en France, ou bien ils en obtenaient un d'une semaine et, une fois sur notre sol, le faisaient renouveler.

Pour vivre, ils devenaient alors commerçants; il leur suffisait pour cela d'avoir la somme nécessaire pour pouvoir s'inscrire au registre du commerce, et un peu de crédit. Ce crédit, ils le trouvaient auprès des offices d'immigrés. Aucune enquête n'était effectuée, en effet, au moment de l'inscription au registre; le plus souvent, on ne leur demandait ni la production d'un acte de naissance, ni celle d'un certificat de domicile ou d'un casier judiciaire.

2. — *Formes et méthodes de la concurrence des indésirables étrangers.*

La concurrence faite par ces indésirables aux commerçants français s'exerçait de toute manière.

Le commerçant étranger travaillait souvent au mépris des lois françaises et des charges qui pesaient sur le commerce français.

Le danger le plus grand de cette concurrence était que souvent elle était occulte. Et cette clandestinité du commerce étranger, on ne la trouvait jamais que dans le petit commerce. La grande industrie ne souffrait pas de tels procédés : la concentration et ses méthodes la protégeaient. Mais à mesure que diminuait la concentration, à mesure que l'élément individuel devenait prédominant dans la production et les échanges, la concurrence occulte s'y manifestait dangereusement.

Dans la petite industrie, dans le commerce d'intermédiaire, le commerce de détail, nombreux étaient les clandestins, qui se recrutaient parmi les éléments les moins estimables des milieux étrangers. Non inscrits au registre du commerce, ils échappaient, grâce au manque de contrôle, à toutes les obligations fiscales ou commerciales, et, de ce fait, leur rivalité était souvent mortelle à nos artisans et à nos commerçants, à ceux-là mêmes qui souffraient le plus des charges de la profession.

Cette concurrence multiforme, extrêmement divisée, effectuée par une quantité considérable de gagne-petits sans surface, sans domicile fixe, qui disparaissaient et se rétablissaient après de mauvaises affaires, était pour le commerce de détail une source de pertes importantes. Concurrence difficile à dépister, car ces trafiquants affectaient souvent les allures d'artisans ou de travailleurs en chambre (tailleurs à façon, chemisiers, save-

tiers, ferblantiers, etc...). Ils étaient aussi colporteurs et marchands ambulants.

Ces petits employeurs étrangers pratiquaient « le travail noir ». Ils utilisaient des compatriotes sans emploi, qui, poussés par la famine, acceptaient n'importe quelle rémunération et, ignorant les lois sociales qui fixaient le taux des salaires, se contentaient d'un niveau de vie extrêmement bas.

M. Raymond Millet décrit cette pratique :

« Des agences néfastes font venir du fond de l'Europe des sortes d'esclaves à peine moins affligeants que les légendaires Zombis de Haïti. On installe pour eux vingt-cinq ou trente lits-cage, et autant d'établissements dans ces appartements luxueux, mais abandonnés par les riches d'hier, rue de Rivoli, entre le Palais-Royal et la Concorde, ou bien au faubourg Saint-Germain, à Passy, à Auteuil.

« Quinze ou dix-huit heures par jour, les reclus travaillent. Ils sont piqueurs de tiges, maroquiniers, bonnetiers, cousent des vêtements de confection, fabriquent des chapeaux, etc...

« Exploités par nos entrepreneurs, ils ne bénéficient pas de nos lois sociales, mais échappent au fisc...

« Quelle concurrence pour les artisans français ! La corporation des chapeliers est déjà dépossédée plus qu'à demi ; celles du feutre, de la fourrure, de la maroquinerie chancellent ¹. »

Cette forme de concurrence atteint d'ailleurs autant nos commerçants que nos artisans.

Paris en souffrait particulièrement. C'est à Paris, en effet, avons-nous dit, que se réfugiaient la plupart des éléments douteux venus de l'Europe Orientale et Centrale, sans parler d'autres pays.

Mais Paris n'était pas le seul centre où se pratiquait cette concurrence. A Marseille, tout le petit commerce de détail se plaignait des non-affiliés aux syndicats.

A Tarbes, la Chambre de Commerce constata les cas relativement nombreux de commerçants ou artisans étrangers qui, non inscrits au registre du commerce, ne se conformaient pas aux lois françaises, et dont beaucoup se dérobaient ainsi aux diverses contributions spéciales à la profession commerciale : patente, taxes diverses, etc..., ainsi qu'aux obligations des diverses lois sociales.

A Lyon, le commerce et l'industrie de la chaussure subissaient la concurrence d'un trop grand nombre d'allogènes

1. Cf. R. MILLET, *Op. cit.*, pp. 54 et ss.

établis à leur compte, petits artisans, dont beaucoup travailleurs occultes en chambre.

Cette forme de concurrence occulte était fort nuisible au commerce français, car le prix de revient de l'étranger s'en trouvait considérablement diminué; il pouvait vendre à beaucoup plus bas prix que le Français et attirer ainsi une grande partie de la clientèle.

Même lorsque cette rivalité s'exerçait d'une manière ouverte, elle était déjà particulièrement dangereuse. Le commerçant étranger partageait bien les obligations fiscales et professionnelles qui pesaient sur le commerçant français. Mais ses avantages personnels n'en restaient pas moins considérables. Originaire d'un pays pauvre où il ne pouvait plus subsister, il avait l'habitude d'un niveau de vie bien inférieur à celui auquel étaient accoutumés nos compatriotes. Se contentant d'un bénéfice moins élevé, il pouvait vendre à vil prix. Beaucoup de ces étrangers étaient restés en relation avec leur pays d'origine. Ils en faisaient venir des produits de toutes sortes, dont ils inondaient notre territoire. S'établir en France devenait, pour les maisons étrangères atteintes par la crise, un moyen commode d'écouler le trop-plein de leur fabrication. Ces produits, la plupart du temps bien inférieurs en qualité aux nôtres, étaient vendus beaucoup moins chers, et les étrangers drainaient ainsi à leur profit la clientèle française. Témoins ces articles de prix unique, de bazars, non fabriqués en France et écoulés par des individus qui n'étaient pas de nationalité française ou qui l'avaient acquise de fraîche date. Ils favorisaient les importations inutiles, ou même dangereuses.

« La qualité et le goût français risquent de perdre leur bonne réputation ¹. »

Le résultat était tout à fait néfaste à notre économie, l'attirance qu'exerçait notre pays sur les touristes étrangers pouvait alors disparaître.

Nos artisans et nos industriels produisirent moins. Beaucoup furent ruinés par cette concurrence. Leurs produits de bonne qualité furent remplacés par des objets sans valeur, par de la « camelote »; aussi voyait-on les commandes de l'étranger diminuer considérablement.

1. Rapport présenté à la Chambre de Commerce de Paris sur « La situation des étrangers en France », au nom de la Commission du Travail et des Questions sociales, par M. Marcel BAGNAUD et dont les conclusions ont été adoptées par la Chambre de Commerce de Paris dans sa séance du 23 novembre 1938, p. 1.

Enfin, les méthodes même de concurrence de ces commerçants étrangers étaient nuisibles à nos intérêts.

Ils avaient des moyens de publicité que n'employaient pas les commerçants français.

Beaucoup, pour tromper la clientèle française, cachaient soigneusement leur nationalité d'origine. « Dans neuf cas sur dix, lorsqu'une boutique ne porte pas de nom propre, mais seulement un prénom, il s'agit d'un étranger qui n'ose pas avancer sa qualité ou son origine... Depuis un an, tous les magasins libres de la rue Saint-Honoré, l'une des plus chics et les plus élégantes de la capitale, ont été loués par des étrangers. Ici, c'est un restaurant, sans nom apparent de propriétaire, tenu par trois immigrés israélites; là, c'est une parfumerie également dépourvue de raison sociale. Plus loin, un prénom, certainement faux ¹. »

Il en est de même en province. A Nice, un prénom figure souvent seul sur les boutiques; elles sont alors, pour la plupart, tenues par des immigrés qui cachent leur vraie nationalité.

Autre méthode. Un étranger commerçant s'associe avec un de ses compatriotes. Ils étendent leur activité, montent plusieurs succursales; bien entendu, aucun des directeurs, ni le personnel ne sont de nationalité française. Chaque succursale forme un compartiment étanche, de façon que, si l'une craque, les autres demeurent intouchées.

Mais c'est surtout par leur méthode de crédit que la concurrence des commerçants étrangers nous est nuisible. Beaucoup ont conservé des rapports avec leurs fournisseurs d'origine, ils en obtiennent des crédits que nos commerçants ne sont pas habitués à obtenir; ils sont par là particulièrement redoutables.

D'autres immigrés réussissent à se faire ouvrir des comptes. Ils font alors des commandes de marchandises qu'ils ne paient pas, pas plus que leurs impôts, car ils sont nombreux à ne pas faire honneur à leur signature :

« Ils ouvrent un magasin, dont ils achètent le fonds à crédit, et dont ils paient uniquement le premier terme à leur propriétaire.

« Puis ils pointent les bottins, sélectionnent des fournisseurs, leur écrivent et sollicitent l'envoi d'un tarif. Leur commande initiale est toujours payée rubis sur l'ongle. Dès que la confiance est créée, ils triplent ou quadruplent le chiffre de leurs achats.

1. Cf. SAINT-GERMAIN. *Op. cit.*, p. 83.

« A partir de cet instant, le vrai jeu commence. N'ayant ni trésorerie, ni scrupule, ils ne font pas honneur à leur signature, paient à la dernière extrémité et sous la menace répétée de l'huissier. Peu à peu, le passif s'enfle. Lorsqu'il atteint un chiffre élevé, cent mille francs par exemple, nos compères donnent en gage leur fonds de commerce — lorsqu'il est payé — empochant le montant du prêt, puis se laissent tranquillement mettre en faillite ¹. »

Car, chez les commerçants étrangers, le nombre de faillites est très élevé, beaucoup de celles-ci se liquident par insuffisance, souvent même par l'absence d'actif ².

M. Maurice Piketty, dans un discours au Tribunal de Commerce du 22 janvier 1936, signale ce danger :

« Il me faut signaler parmi les faillis un nombre exagéré d'étrangers, plus de 25 %, et parmi ceux-ci un nombre scandaleux de récidivistes. »

Nous avons relevé, dans les bulletins du Tribunal de Commerce, cette statistique de faillites étrangères :

FAILLITES

ANNÉES	FAILLITES			CONDAMNATIONS ANTÉRIEURES		
	Total	Etran- gers	Propor- tion	Pour faillites Total	Etran- gers	Autres Etran- gers
1922-23	1.672	370	22 %	1.162	44	100
1923-24	1.430	427	29 %	641	67	134
1924-25	1.541	326	21 %	841	53	97
1925-26	1.446	332	23 %	1.064	41	93
1926-27	1.579	392	25 %	1.185	98	152
1927-28	1.572	419	26 %	1.207	40	107
1928-29	2.018	553	26 %	1.516	61	178
1929-30	2.051	607	29,6 %	1.515	106	209
1930-31	2.169	660	30 %	1.684	108	208
1931-32	1.969	603	30 %	1.415	175	93
1932-33	2.284	685	29,9 %	1.738	84	198
1933-34	1.810	549	30 %	1.360	109	200
1934-35	1.816	536	30 %	1.329	128	192
1935-36	1.342	340	25 %	673	68	176
1936-37	1.014	240	22 %	728	60	129
1937-38	777	148	19 %	555	63	109

1. Cf. SAINT-GERMAIN, p. 90.

2. M. BAGNAUD. Rapport cité, pp. 3 et ss.

LIQUIDATIONS

ANNÉES	LIQUIDATIONS			LIQUIDÉS DÉJÀ CONdamnÉS ANTÉRIEUREMENT		
				(Fran- çais et étran- gers)	Etrangers pour fail- lites	pour autres motifs
	Total	Etran- gers	Propor- tion			
1913	124	24	19 %	89	2	9
1922	146	27	18,5 %	73	1	2
1923	125	16	12,8 %	82	2	6
1924	162	29	8,5 %	76	3	
1925	178	21	11,7 %	96	3	
1926	130	24	18,4 %	82	2	
1929	273	54	19,7 %	190	2	3
1930	319	94	29 %	219	1	3
1931	405	97	23,9 %	306	3	13
1932	456	98	21,7 %	327		7
1933	464	106	22,9 %	312	1	14
1934	369	81	22 %	253	2	16
1935	339	71	21 %	215	1	17
1936	267	43	16 %	135	1	10
1937	165	29	17,5 %	106	1	
1938	123	22	17,8 %	66		6

Ces faillites étrangères contribuent à répandre des pratiques qui nuisent au crédit et à l'épargne. Le crédit commercial de certaines places où l'envahissement de ces éléments douteux et sans scrupule se faisait spécialement sentir, a été complètement ruiné. Nice en est un exemple.

Elles sont sources, également, de bien des misères. Le personnel employé est réduit au chômage. Qu'il soit étranger, comme dans la plupart des cas, ou français, il n'en résulte pas moins un accroissement de nos charges.

M. Bagnaud note que, d'une façon générale : « en matière judiciaire, les litiges concernant les étrangers sont très nombreux. Au Conseil des Prud'hommes de la Seine, à la section des tissus, 80 % des litiges concernent des étrangers. ¹ »

1. M. BAGNAUD. Rapport cité, p. 4.

Nous touchons ici, d'ailleurs, à une question qui dépasse le cadre de celle de la concurrence étrangère faite au commerce français.

SECTION 2

Ébauche des problèmes généraux suscités par l'immigration

L'immigration étrangère, qu'elle soit commerciale ou ouvrière, ou bien qu'elle intéresse les professions libérales, soulève, en effet, des problèmes autres que des problèmes économiques.

Elle pose en premier lieu des problèmes qui touchent à l'ordre et à la sécurité publique.

La criminalité étrangère, dans tous les milieux, est très forte. Beaucoup d'étrangers sont condamnés pour crimes ou délits de droit commun, beaucoup l'ont été dans leur pays d'origine avant de venir chercher un refuge en France; et ces condamnés sont légion chez tous les petits commerçants, occultes ou non, petits boutiquiers ou travailleurs en chambre.

L'état sanitaire, également, laisse à désirer chez ces immigrants. Le pourcentage d'aliénés est très fort parmi eux, leurs malades atteignent un chiffre élevé dans nos hôpitaux. Il faut ajouter à cela que certains éléments de l'immigration, tels les proches orientaux, ont introduit en France des maladies inconnues jusqu'alors.

De tout ceci, il résulte un accroissement de charges pour l'Etat. Le budget d'assistance s'enfle, comme le budget des écoles et celui des prisons.

L'immigration étrangère touche également à des problèmes d'ordre politique.

Pays peu peuplé, la France, nous le répétons, a eu besoin d'étrangers. Nos nationaux étaient insuffisants pour assurer la marche de toutes nos activités.

Or, lorsque l'immigration était libre et peu nombreuse, elle comblait les vides laissés par la dépopulation française, et son assimilation pouvait se faire plus facilement.

Il n'en est plus de même.

L'arrivée en masse de ces allogènes, la constitution de petites nations au sein de notre pays, leur groupement, rend leur assimilation beaucoup plus difficile et beaucoup plus lente. L'étranger en rapport avec des individus du même pays d'origine ne perdra pas vite ses habitudes et ses mœurs particulières.

D'ailleurs, certains de ces non-Français sont de races trop différentes de la nôtre pour être incorporés heureusement par notre pays : tels sont les Levantins, Arméniens, Grecs, négociants et trafiquants. Souvent aussi leur déliquescence morale ne rend pas cette intégration souhaitable.

La politique de naturalisation à outrance, suivie ces dernières années, n'est pas un remède. La naturalisation doit être évidemment la consécration d'un état de fait et ne saurait être accordée qu'à des étrangers assimilés, déjà français. Autrement elle nous est nuisible.

Enfin, certains étrangers se mêlaient trop des affaires politiques de notre pays, surtout parmi ceux des classes moyennes, patrons ou membres de professions libérales. M. Bagnaud cite, à ce sujet, les paroles du Président du Conseil Daladier :

« Nous permettrons encore moins que les étrangers prétendent exercer au milieu de nous ce droit souverain de contrôle et de décision qui doit être réservé aux seuls Français ¹. »

Le problème intéresse même la défense nationale, et l'on sait quels peuvent être les dangers de l'espionnage par l'étranger établi en France. En temps de guerre ou de mobilisation enfin, la concurrence des commerçants étrangers devenait plus redoutable encore. Sans obligation militaire, ils restaient à leurs magasins, tandis que le Français d'en face était mobilisé et perdait sa clientèle à leur profit.

A tous points de vue, on le voit, les problèmes soulevés par l'envahissement des commerçants étrangers sont de la plus haute gravité. Ils dépassent l'ordre de l'économie nationale et ne trouvent leur solution profonde que dans le redressement dans tous les domaines de la nation envahie, redressement de la race, redressement de la fierté nationale, redressement de la morale politique et de la morale sociale. Quand une nation est prolifique, ardente, travailleuse, jalouse de son nom et de ceux qui le portent, elle peut alors seulement se permettre d'être hospitalière et généreuse, se sachant sans péril, sûre du respect de ses lois et du dévouement de ceux auxquels elle fait une place auprès de son foyer.

1. BAGNAUD. Rapport cité, 23 nov. 1938, p. 5.

CHAPITRE IV

LA NÉCESSITÉ D'UN REMÈDE A CET ÉTAT DE FAIT S'IMPOSE. EST-IL POSSIBLE?

Quelle attitude prendre devant cet état de fait : arrivée en masse des étrangers sur notre sol, trop nombreux établissements dans les professions artisanales, commerciales et industrielles, qui n'ont aucun besoin d'eux, concurrence souvent déloyale de certains de ces étrangers ?

Certes, cette situation est la conséquence des bouleversements et des troubles qui ont ravagé l'Europe. Mais elle est aussi le résultat de notre politique à l'égard des étrangers, et de nos institutions. La France, traditionnellement, a fait appel aux étrangers. L'accès de notre sol était libre, ou peu réglementé, nos professions ouvertes à tous. Voilà pourquoi les immigrants se sont installés si nombreux chez nous.

SECTION 1

Complexité de la question

Comment remédier à cette situation ? Il est évident que les conséquences graves que nous avons étudiées nécessitaient des mesures : la protection du commerce, de l'artisanat et de l'industrie française s'imposaient ; il fallait mettre un frein à la concurrence étrangère.

Une législation nouvelle, restrictive des droits de l'étranger, était de rigueur. Mais, si elle était nécessaire au point de vue

économique, en droit, quelles étaient les mesures qui pouvaient être prises?

La France se devait de respecter le « droit des gens¹ ». A quoi l'obligeait-il? S'il est reconnu de toutes les nations civilisées que certains droits qui composent le droit des gens doivent être accordés à tous les individus, à l'encontre de certains autres réservés aux seuls nationaux, ou accordés dans des conditions strictes, si cette obligation est certaine, ses contours n'en sont pas moins vagues. Jusqu'où va le droit des gens? Où commence le droit civil? Les législations sont divergentes; certaines traitent l'étranger plus libéralement que d'autres, selon leur conception du droit, ou selon les nécessités de l'époque.

Assurément le commerce international est nécessaire : le droit des gens doit permettre l'exercice d'actes ou d'activités indispensables pour que des relations puissent s'établir entre les ressortissants de différents pays. Nous avons vu que l'opinion ancienne, en France, plaçait au nombre de ces activités le droit d'exploiter en pays étranger un commerce ou une industrie.

Mais, à l'heure actuelle, d'après la thèse prédominante, on peut considérer que le droit des gens oblige à laisser libres certains actes juridiques en dehors desquels l'étranger ne saurait exercer aucune activité; ainsi, par exemple, le droit d'acheter ou de vendre, de faire un acte de commerce isolé. Cependant l'Etat garde un droit de contrôle. Il lui est loisible de restreindre les contrats passés entre commerçants français et étrangers par ses lois sur les importations et les exportations. De même, le droit des gens ne peut, semble-t-il, s'opposer à ce que la France ne laisse plus libre l'accès de son sol, à ce qu'elle pose des conditions d'entrée aux étrangers, et, sans interdire complètement leur établissement dans les professions commerciales, industrielles ou artisanales, à ce qu'elle les soumette à des conditions déterminées.

M. Niboyet dit à ce sujet :

« Evidemment, il ne s'agit pas de se placer en dehors de la communauté des Etats. Mais il y a un abîme de là à obliger l'Etat à accepter n'importe qui et pour n'importe quoi.

« Ce qu'on ne peut interdire, c'est la passation des principaux actes juridiques². »

Or, pour M. Niboyet, c'est l'intérêt national, et lui seul, qui doit trancher le point de savoir si un droit qui ne fait pas stric-

1. NIBOYET. *Op. cit.*, T. II. *Les bases juridiques de la condition des étrangers en France*, p. 8.

2. NIBOYET. *Op. cit.*, T. II, p. 16.

tement partie du droit des gens, doit ou non être accordé à l'étranger.

La France, nous l'avons vu, n'a aucun besoin de patrons étrangers dont la concurrence peut être mortelle au commerce français. Il importait donc de canaliser l'immigration étrangère vers les branches où elle était nécessaire, industrie et agriculture, d'interdire l'accès de notre pays à toute cette population composée d'éléments louches et indésirables, incapables d'exercer un métier manuel, bonne seulement pour la spéculation. Mais il importait également de ne pas fermer complètement notre négoce aux étrangers. Il fallait tenir compte des apports possibles faits à l'économie française par le commerçant étranger, de l'ancienneté de certaines maisons, de la qualité de leurs représentants.

Il fallait aussi tenir compte des représailles possibles des nations intéressées. Cet aspect du problème présente, il est vrai, une importance pratique moindre pour la France, car, si la France est un grand pays d'immigration, peu de nos nationaux, par contre, s'expatrient. Néanmoins, des mesures prises à l'encontre de Français qui contribuent à répandre l'influence de notre pays hors de nos frontières, en raison d'une législation restrictive appliquée aux étrangers sur notre sol, pourraient être préjudiciables à nos intérêts. Aussi fallait-il, en cette matière, considérer le traitement des Français et la législation en vigueur à l'étranger. Or, dans tous les pays d'Europe, il s'était dessiné un mouvement protectionniste.

Nous retrouverons d'ailleurs cette question dans la seconde partie de notre ouvrage.

SECTION 2

Mesures réclamées avant 1938

Devant les faits exposés plus haut et leurs conséquences graves, dès 1935, une vague de xénophobie s'était répandue dans notre pays. L'opinion réclamait la protection des Français contre leurs concurrents étrangers, et surtout contre les indésirables.

Aussi les Chambres de Commerce se sont-elles toutes occupées de cette question. Bien avant la législation de 1938 des projets de loi avaient été déposés pour assurer la défense de l'économie nationale contre la concurrence étrangère, des mesures fragmentaires de protection avaient été prises.

§ 1. — *Les vœux des Chambres de Commerce.*

Dès les années 1934 et 1935 les Chambres de Commerce ont réclamé la protection du commerce français. Mais ce qu'elles envisageaient surtout, c'était de remédier aux abus auxquels se livraient les commerçants étrangers. Frappées par le grand nombre de faillites, par les moyens déloyaux de concurrence, elles voulaient, avant tout, qu'une discrimination fût établie entre les commerçants étrangers.

La Chambre de Commerce d'Arras, dans un compte rendu de ses travaux de 1934, expose : « qu'il ne s'agit pas comme pour les travailleurs manuels, de limiter le nombre de nos hôtes, mais de n'accueillir en France que ceux qui sont désirables. » Elle ajoutait « qu'elle n'est guidée par aucune pensée égoïste de concurrence, car, si elle estime que des commerçants dignes d'estime peuvent être à la longue plus redoutables que des escrocs de mauvaise foi, elle ne veut pas leur refuser le droit de faire le commerce en France, car le consommateur profiterait de leurs activités ».

Avec la crise et les difficultés traversées par le commerce, surtout par le commerce de détail, avec le nombre croissant de commerçants étrangers la position des Chambres de Commerce changea. Elles sollicitèrent toujours l'éviction des commerçants indésirables, mais elles demandèrent également une restriction du nombre des commerçants étrangers.

« Il importe, relève-t-on dans un vœu de la Chambre de Commerce de Metz, de protéger le commerçant français contre la concurrence de l'étranger qui vient s'enrichir en France. »

Et en 1938, le rapport de séance de l'assemblée des Présidents des Chambres de Commerce débute ainsi : « Considérant que le nombre des commerçants étrangers exerçant leur activité sur le territoire français ne cesse de croître;

« Considérant que beaucoup de ces étrangers n'offrent aucune garantie de moralité ou de solvabilité;

« Considérant que le décret-loi du 8 août 1936 a prévu des mesures spéciales de protection contre la concurrence faite par les artisans étrangers aux artisans français et qu'il conviendrait de les étendre aux commerçants... »

Cette concurrence faite par les commerçants étrangers fut l'objet de rapports nombreux et de vœux fréquents, surtout quelque temps avant la promulgation de la nouvelle législation.

Les mesures envisagées par les Chambres de Commerce pour remédier à cette situation se retrouvent identiques.

D'abord elles réclament toutes l'inscription obligatoire au Registre du commerce avec, au préalable, une enquête sur l'étranger qui veut s'établir commerçant en France, sur ses antécédents, sa moralité et également sur ses ressources financières, car les créanciers français peuvent subir un gros préjudice du fait de l'instabilité d'étrangers hors d'état de faire face à leurs obligations.

C'est le vœu émis entre autres par la Chambre de Commerce d'Arras, le 2 décembre 1934, par l'Association des Présidents des Chambres de Commerce en 1938, par les Chambres de Commerce de Metz, de Perpignan et des Pyrénées-Orientales, de Roubaix, en 1938 également.

On lit, en effet, dans le rapport de la séance des Présidents de Chambres de Commerce :

« L'Assemblée des Présidents de Chambre de Commerce... Emet le vœu :

« 1° Que toute demande d'inscription au Registre du commerce fasse l'objet d'une enquête sur les antécédents judiciaires, la moralité, les ressources financières du requérant, et que cette demande soit accompagnée d'un passeport sanitaire, qui devra être exigé de tous les étrangers pénétrant sur le territoire français avec l'intention de s'y établir.

« Considérant que les Chambres de Commerce sont à même d'être le mieux renseignées sur l'état du commerce et sur les besoins économiques de leur ressort, elles demandent toutes leur consultation obligatoire avant l'inscription au Registre du commerce, et considérant qu'il ne sera pas passé outre à un avis défavorable de leur part. »

La Chambre de Commerce de Marseille, dans sa séance du 18 février 1936, préconisait l'autorisation préalable par le Ministre du Commerce, après avis conforme de la Chambre de Commerce de la région.

Les diverses Chambres réclamèrent des mesures complémentaires pour interdire le passage des ouvriers à l'artisanat et au commerce. Les étrangers, établis en France au titre de la main-d'œuvre, ne pouvaient être autorisés à s'établir à leur compte qu'après un délai de cinq années, à compter du jour de l'expiration de leur contrat de travail¹.

Elles réclamaient aussi la protection du commerce ambulants. Certaines avaient demandé une carte spéciale pour les ambulants, dont la délivrance aurait été subordonnée au versement d'une somme forfaitaire, qui garantissait le paiement de

1. Arras. Chambre de Commerce. Février 1934.

la taxe sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les bénéfices commerciaux.

Elles désiraient également l'application rigoureuse de la législation sur la faillite et sur la banqueroute (cf. Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce).

Dès 1934, la Chambre de Commerce d'Arras demandait qu'en cas de cessation de paiement d'un étranger commerçant, le Tribunal de Commerce prononçât toujours la faillite, s'il était saisi d'une demande en ce sens par les créanciers, et, qu'à défaut d'expulsion, les commerçants étrangers déclarés en état de faillite ne pussent s'intéresser directement ou indirectement à de nouvelles affaires, pendant un délai de cinq ans.

Cependant, la Chambre de Commerce n'a pas été jusqu'à demander que le bénéfice de la liquidation judiciaire ne soit pas accordé aux étrangers, car :

« Un étranger malheureux et d'évidente bonne foi doit pouvoir être admis au bénéfice de la liquidation judiciaire, et, dans l'intérêt de ses créanciers supposés français, il faut lui permettre de continuer ses affaires pour faire face à ses engagements. »

Certaines, par la suite, ont réclamé qu'un failli étranger ne pût rouvrir aucune exploitation commerciale ou industrielle, en France, et fût reconduit à la frontière. Ainsi, la Chambre de Metz, dans sa séance du 6 septembre 1938, émettait ce vœu :

« Que la faillite ou la liquidation judiciaire d'un commerçant étranger entraîne obligatoirement la fermeture immédiate de son exploitation, et qu'il lui soit interdit définitivement d'exercer tout commerce — cette interdiction devant s'étendre également aux membres de sa famille. »

Enfin, toutes, elles désiraient que la clientèle française fût avertie de la nationalité des maisons où elle se fournissait, de façon qu'elle agisse toujours en connaissance de cause; pour cela, elles demandaient que les commerçants étrangers fussent obligés de mentionner leur nom véritable sur leurs papiers commerciaux et leurs devantures.

D'autres, en particulier la Chambre de Commerce de Perpignan et des Pyrénées-Orientales, dans sa séance du 12 juillet 1938, réclamait que l'on étendît cette obligation aux gérants et directeurs des Sociétés anonymes, de façon que la loi ne fût pas tournée et que des étrangers pussent faire le commerce sous le couvert de Sociétés, et sans dévoiler leur personnalité.

D'autres encore ont été jusqu'à demander que les étrangers ne puissent pas bénéficier de la loi du 11 Germinal, an XI, loi relative aux prénoms et changements de noms, qui permet à

toute personne ayant quelques raisons de changer de nom, d'en adresser la demande au Gouvernement. Celui-ci, se prononçant dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique, peut autoriser le changement demandé.

C'était, en effet, un moyen pour les étrangers fraîchement naturalisés de cacher leur origine.

Toutes, d'ailleurs, se prononçaient également en faveur d'une réforme de la naturalisation.

Il est à remarquer que les Chambres de Commerce n'ont pas préconisé le moyen qu'emploieront les législateurs : la carte d'identité de commerçant.

A l'occasion de la préparation d'une nouvelle législation sur la protection du commerce français, la confédération nationale des groupements commerciaux et industriels de France et des colonies, présidée alors par M. Ed. Duhem, résumant les desiderata des Chambres, transmit au Président du Conseil les vœux que voici : « Qu'il soit donné un statut juridique définitif au commerçant étranger ; ce statut devrait comporter les dispositions suivantes :

« Que l'étranger soit astreint à cinq années de résidence en France, avant de pouvoir s'y établir commerçant, qu'il présente son acte de naissance, et n'ait encouru aucune condamnation pénale, qu'une autorisation d'installation soit donnée après avis de la Chambre de Commerce. »

§ 2. — *Propositions de Lois.*

La Chambre des Députés n'a pas été non plus sans s'occuper de cette question du commerçant étranger.

Différentes propositions furent faites à la Chambre, reprenant les vœux émis par les Chambres de Commerce et organisations patronales.

Ce fut d'abord la proposition de loi Rachal et Rollin, du 10 novembre 1933 : la législation applicable aux étrangers aurait été révisée et complétée de façon à les assujettir d'une manière effective aux mêmes obligations et charges que les commerçants français. Aucun étranger n'aurait pu exercer en France la profession de commerçant, sans avoir été soumis à une enquête approfondie sur sa moralité et ses ressources ; son casier judiciaire devait être absolument net. Tout individu étranger n'aurait pu s'établir commerçant avant un délai de cinq années, à compter du jour de l'expiration de son contrat de travail, lorsqu'il était entré en France au titre de la main-d'œuvre. En cas

de cessation de paiement, la faillite aurait été prononcée d'office, quelles que soient les circonstances de fait, à l'exclusion de la législation judiciaire.

La proposition de loi Deudon et Grisoni, du 15 décembre 1933, fait du droit de créer une exploitation commerciale ou industrielle, quelle que soit sa nature, un droit civil réservé aux Français, ce droit ne serait accordé aux étrangers qu'après autorisation du ministre du Commerce, donnée seulement après avis conforme des Chambres de Commerce de la région où le commerçant ou l'industriel veut s'établir.

La proposition de loi Denais et Cousin, du 12 février 1935, soumettait l'exercice du commerce à l'inscription au Registre du commerce et à la justification d'une résidence en France de cinq années continues, délai porté à dix ans, lorsqu'il s'agissait de la profession de banquier.

En théorie, cette proposition atteignait aussi bien les Français ayant cessé d'habiter la France et voulant s'y installer que les étrangers, mais, en fait, elle visait surtout les étrangers. Elle fut votée par la Chambre le 27 juin 1935, mais rejetée par le Sénat.

Au cours de la deuxième séance du 27 juin 1936, une proposition de loi fut portée devant la Chambre des Députés, qui tendait à instituer des dispositions en vue de la protection du commerce français, et ce, au moyen d'une réglementation de l'inscription au Registre du commerce des commerçants étrangers. La Chambre la vota sans débats. Il fut prévu qu'aucun individu, quelle que fût sa nationalité, ne pourrait obtenir son inscription au Registre du commerce, s'il ne justifiait d'une résidence ininterrompue de cinq années en France, le délai de cinq années était, en outre, porté à dix ans, lorsqu'il s'agissait de la profession de banquier. Et tout commerçant devait, obligatoirement, mentionner sa nationalité lors de son inscription.

Le rapporteur de ce projet au Sénat en proposa le rejet, au nom de la Commission du Commerce, de l'Industrie, du Travail et des Postes. Il ne niait pas la nécessité de la protection du commerce français, mais il indiquait qu'elle devait être recherchée par d'autres moyens, et non par la modification de la loi du 19 mars 1919 sur le Registre du Commerce.

Après le refus par le Sénat de valider cette loi, il y eut une protestation des commerçants français. Un député, M. René Richard, déposa, le 3 septembre 1935, une proposition de résolution, dans laquelle il invitait le Gouvernement à faire voter par le Sénat l'examen du projet.

SECTION 3

Dispositions législatives antérieures à 1938

Dès avant 1938, des mesures fragmentaires avaient été prises pour la protection du commerce. Elles diminuaient le libre droit d'établissement des étrangers dans certaines professions commerciales.

La loi du 12 juillet 1934¹ prend des mesures de sauvegarde en faveur de la marine marchande; les entreprises d'armement n'en bénéficient que pour les navires battant pavillon français, qui ont leur port d'attache en France ou dans nos colonies, à condition qu'elles n'affrètent pas de navires sous pavillon étranger, sauf certaines réserves.

La loi du 19 juillet 1934² ajoute un article 1^{er} à la loi du 5 juillet 1917. Dorénavant, peuvent seuls être immatriculés en France les bateaux de navigation intérieure appartenant pour plus de moitié à des Français ou à des sociétés françaises³.

Des règles spéciales visant l'étranger ont été adoptées en matière de commerce ambulant. Le décret-loi du 30 octobre 1935⁴, modifiant la loi de 1912, rend nécessaire pour « tous les individus domiciliés en France, y possédant une résidence fixe, quelle que soit leur nationalité, qui voudront y exercer une industrie, ou un commerce ambulant, une déclaration à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe⁵. Un récépissé de leur déclaration leur est délivré, qu'ils ont à présenter à toute réquisition⁶.

Les étrangers, pour pouvoir faire valablement cette déclaration, doivent avoir une résidence en France, aux colonies ou dans les pays de protectorat depuis cinq ans au moins; le séjour doit être régulier (quant aux pièces de police), et ininterrompu⁷.

1. *J. O.*, 13 juillet 1934. B. L. D. 1934, p. 455.

2. *J. O.*, 28 juillet 1934. B. L. D. 1934, p. 496.

3. L'article 1^{er} a., alinéa 4, prévoit cependant des dérogations en faveur de certains étrangers (propriétaires d'usine, ressortissants de pays ne possédant pas de voies navigables).

4. *J. O.*, 31 octobre 1935.

5. Article 1^{er} du Décret du 30 octobre.

6. Le décret-loi du 30 octobre 1935 ne change rien au régime relatif aux nomades établi par la loi du 16 juillet 1912.

7. Article 3, Décret du 19 mai 1936, pris en application du décret du 10 octobre 1935. *J. O.*, 23 mai 1936.

Le décret-loi du 30 octobre porte qu'avoir exercé un commerce ambulant sans déclaration provisoire et à défaut de présentation de récépissé est une contravention punie d'une amende de 6 à 15 francs. En cas de récidive, l'emprisonnement sera prononcé.

La déclaration comporte l'indication de la nationalité, nom, prénoms, domicile ou résidence fixe, date et lieu de naissance avec justification de leur immatriculation au Registre du commerce, et de leur inscription au rôle des patentes¹.

Alors qu'il suffit aux Français de démontrer qu'ils ont un domicile conformément aux articles 102 et suivants du Code, ou une résidence fixe depuis six mois, l'étranger, en faisant sa déclaration, doit apporter la preuve de sa résidence ininterrompue et autorisée depuis cinq ans. L'article 1^{er} du même décret définit ce qu'il entend par résidence fixe : il s'agit du séjour à titre de propriétaire ou de locataire, soit d'un établissement commercial fixe, soit d'un logement garni de meubles appartenant au déclarant. La justification exigée par le décret consiste en la production de toutes pièces officielles délivrées par une autorité administrative, métropolitaine ou coloniale, et par la production de la carte d'identité d'étranger ou de son récépissé.

D'après le décret-loi du 17 août 1936², art. 4, les licences de fabrication du matériel de guerre ne sont accordées qu'aux Français, lorsqu'il s'agit de personnes physiques. En ce qui concerne les personnes morales, les sociétés de personnes ne doivent comprendre que des Français. Les sociétés anonymes doivent être de nationalité française et, pour empêcher toute fraude, administrées et dirigées par des Français, et avoir un capital détenu en majorité par nos nationaux.

La loi du 19 mars 1937 oblige les entreprises voulant exploiter une agence de voyage à se faire délivrer une licence³. Or, cette licence n'est accordée qu'aux Français ou aux ressortissants d'un pays assurant une réciprocité de traitement aux Français⁴. La loi se contente d'une simple réciprocité de fait, elle n'exige pas la réciprocité législative. Lorsque la demande émane d'une société, celle-ci doit prouver qu'elle est de nationalité française et ainsi que pour le cas de licence de fabrication de matériel de guerre, que ses dirigeants sont en majorité français, et que la majeure partie de ses capitaux ne proviennent pas

1. Article 2, Décret-Loi du 19 mai 1936.

2. *J. O.*, 18 août 1936, B. L. D. 1936, p. 598.

3. *J. O.*, 8 août 1937. B. L. D. 1937, p. 338.

4. Article 2 de la loi du 19 mars,

de l'étranger. A défaut, il lui suffit, néanmoins, de faire la preuve qu'elle relève d'un pays accordant un régime de réciprocité aux Français.

Mais ces mesures étaient restées fragmentaires. Elles n'atteignaient pas la majorité des commerçants; elles ne réglementaient pas l'accès des professions les plus encombrées. La surveillance du commerce ambulant étranger restait inefficace puisque aucune enquête spéciale sur le déclarant n'était prévue.

Les autres mesures envisagées paraient à l'inconvénient politique de la présence d'étrangers dans certains commerces (fabrication d'armes en particulier); elles ne constituaient pas une protection générale contre la concurrence faite au commerce français.

DEUXIÈME PARTIE

LE COMMERÇANT ÉTRANGER DEPUIS 1938

C'est pourquoi, répondant aux nombreux vœux formulés par les assemblées patronales, et par les Chambres de Commerce, le Gouvernement édicta des mesures de sauvegarde d'un caractère général contre la concurrence faite au commerce français.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LA NOUVELLE LÉGISLATION. SES BUTS.

Les dispositions adoptées ne sont qu'une partie d'une politique d'ensemble, et prennent place parmi les réglementations de toutes sortes, imposées par l'État, dans un domaine qui, auparavant, était en dehors de son emprise.

La liberté d'établissement dans le commerce, l'industrie ou l'artisanat était logique, en effet, à l'époque où l'activité économique restait libre et n'était pas soumise aux prescriptions législatives.

Or, la politique libérale, qui supposait un équilibre entre la production et la consommation, équilibre atteint sous le régime de l'économie individuelle et de la petite entreprise, avait fait faillite avec le développement du machinisme et de la grande exploitation. Le Gouvernement, pour parer aux conséquences économiques (amplification des crises) et sociales (chômage), dut intervenir. Nous avons signalé la politique suivie pour restaurer l'économie. Mais des mesures d'ordre purement économique ne suffisaient pas. Il fallait aussi envisager la protection du commerce français contre la concurrence étrangère, protection qui devait être double :

- protection contre les produits étrangers réalisés par les barrières douanières,
- protection contre l'établissement des commerçants étrangers en France.

Cette dernière fut plus tardive, car c'était une innovation complète, alors que le protectionnisme douanier était déjà ancien.

La protection de l'économie française contre le nombre des commerçants étrangers n'est pas la seule idée qui inspire cette nouvelle réglementation législative. Les mesures prises l'ont été également dans un but de sauvegarde contre les indésirables.

Cette protection n'était pas nécessaire seulement en matière

de commerce. Des dispositions s'étendant à tous les étrangers avaient déjà été adoptées à cet égard. C'est l'idée que développa le Gouvernement Daladier, dans son rapport au Président de la République sur le décret-loi du 2 mai 1938¹.

« Le nombre sans cesse croissant d'étrangers résidant en France impose au Gouvernement investi du pouvoir législatif dans un domaine nettement défini, d'édicter certaines mesures que commande impérieusement le souci de la sécurité nationale, de l'économie générale du pays et de la protection de l'ordre public.

« ...La France reste toujours aussi largement ouverte à qui vient chez elle recueillir les enseignements de ses recherches intellectuelles et morales. Cet esprit de générosité envers celui que nous nommons l'étranger de bonne foi trouve sa contrepartie légitime dans une volonté formelle de frapper désormais de peines sévères tout étranger qui se serait montré indigne de notre hospitalité. Et tout d'abord, la France ne veut plus, chez elle, d'étrangers clandestins. »

Pour atteindre ce but, les décrets-lois des 2 et 14 mai astreignent tous les étrangers quels qu'ils soient, venus en France pour plus de deux mois, à demander une carte d'identité, attribuée après enquête.

Le rapport fait au Président pour lui présenter le décret-loi du 12 novembre 1938³ répond aux mêmes idées. Il souligne la nécessité de permettre « par des dispositions, ayant un effet immédiat et généralisé, de protéger, d'une façon plus efficace encore, notre commerce et notre industrie contre l'afflux d'éléments étrangers susceptibles de nuire à notre activité économique ».

Protection de notre économie contre le nombre des commerçants étrangers, mais aussi discrimination entre les différents commerçants étrangers, tels seront donc les motifs qui justifient les mesures restrictives envisagées.

Le décret-loi du 17 juin 1938⁴ est le premier en date qui édicte des dispositions générales sur l'établissement des commerçants étrangers en France. Il établit la nécessité de la réciprocité et du contingentement. Il introduit également des réformes dans le régime de la faillite. Quoique prises surtout en vue de rendre plus sévères les sanctions en cas de faillite de l'étranger, ces mesures sont générales et s'appliquent aussi bien aux Français

1. *J. O.* du 3 mai 1938.

2. *J. O.*, 15 et 16 mai 1938.

3. *J. O.* du 13 novembre 1938.

4. *J. O.* du 26 juin 1938. *E. J. O.*, 28 juin. *R. J. O.*, 3 juillet 1938.

qu'aux non-Français. Nous les laisserons donc de côté, car elles ne rentrent pas dans le cadre de notre étude du nouveau statut du commerçant étranger.

Un décret-loi du 12 novembre 1938¹ rend nécessaire, pour l'exercice d'un commerce, la possession par l'étranger d'une carte de commerçant. Les conditions d'application de ce décret sont édictées par le décret du 2 février 1939² modifié par le décret du 18 juillet 1941³. Un décret-loi du 21 avril 1939 prévoit un régime exceptionnel pour une certaine catégorie de commerçants étrangers⁴.

Le régime des commerçants est étendu aux artisans par le décret du 18 octobre 1940⁵; le commerçant étranger, comme le commerçant français, est soumis aux restrictions nées des circonstances actuelles.

Les mesures que nous venons d'énoncer sont de caractère général. Les complétant, d'autres dispositions ont été prises, qui ont trait à telle profession déterminée.

C'est l'examen de ces différents décrets, intervenus dans un but de protection de notre commerce, qui feront l'objet de notre seconde partie.

1. *J. O.* du 13 novembre 1938.

2. *J. O.* du 4 février 1939.

3. *J. O.* du 14 août 1941.

4. *J. O.* du 22 avril 1939. *R. J. O.*, 25 avril.

5. *J. O.* du 13 novembre 1940.

TITRE PREMIER

LA CARTE DE COMMERÇANT

Nous nous proposons d'étudier en premier lieu les prescriptions relatives à la carte de commerçant et le décret-loi du 17 juin. Le décret du 13 novembre ne l'abroge pas; en effet, pour obtenir leur carte de commerçants, les étrangers doivent satisfaire aux conditions exigées par le décret de juin 1938.

Nous exposerons ensuite les mesures de guerre ou autres, qui renforceront les décrets précédents; nous essaierons ainsi de donner une vue complète du statut du commerçant tel qu'il existe à l'heure actuelle.

Enfin, nous envisagerons les problèmes soulevés par cette législation, dont nous tenterons une appréciation.

Nous nous proposons d'étudier les dispositions prises par les décrets des 17 juin 1938 et 12 novembre 1938, ainsi que celles prises par les décrets rendus en application de ce dernier, le modifiant ou le complétant.

La carte de commerçant, instituée par le décret du 12 novembre, ne peut, en effet, être accordée que dans les limites et qu'aux conditions fixées par le décret du 17 juin.

Nous examinerons donc successivement quelles sont les personnes astreintes à la carte, ses conditions de délivrance, la procédure suivie, les régimes exceptionnels; enfin, les effets de la carte sur les droits de l'étranger en France.

CHAPITRE PREMIER

PERSONNES ASSUJETTIES A LA CARTE DE COMMERÇANT

La législation de 1938 n'accorde aux étrangers le droit d'exercer en France une profession commerciale, industrielle ou artisanale que lorsqu'ils ont obtenu une carte de commerçant. Elle étend cette obligation à certaines personnes qui ont une situation importante dans la gestion des affaires d'une société.

SECTION 1

Le Commerçant et l'Industriel.

Cette mesure vise principalement le commerçant et l'industriel étrangers.

A quel principe l'administration se réfère-t-elle pour savoir si l'activité exercée par un individu est ou n'est pas commerciale ou industrielle?

Il est certain que l'appréciation de la commercialité d'une profession est toujours envisagée d'après la loi française, appliquée en cette matière comme loi de police et de sûreté. En règle générale et dans la plupart des cas, l'administration française applique les règles du droit commercial pour savoir si elle doit considérer un individu comme commerçant ou non.

Or, le Code de Commerce s'est arrêté à une conception hybride de la notion de commerçant : Est commerçant celui qui fait des actes de commerce. Mais ces actes, il doit les faire d'une manière habituelle et professionnelle¹.

1. Cf. Code de Commerce annoté Dalloz, 1936. Tome I. Art. 1^{er}, n^{os} 65 et ss., p. 3.

ESCARRA. *Op. cit.*, t. I, p. 33 et ss.

THALLER. *Op. cit.*, t. I, pp. 51 et ss.

Par conséquent, un étranger qui ne se livre qu'occasionnellement à des actes de commerce peut le faire, sans pour cela être reprehensible, s'il ne possède pas la carte de commerçant. Mais, s'il exploite une entreprise, s'il fait sa profession de l'accomplissement d'actes de commerce, s'il est un intermédiaire dans la circulation des marchandises, il est alors commerçant et, comme tel, doit posséder une carte d'identité spéciale.

Comme le commerçant, l'industriel étranger, pour s'établir en France, est soumis aux mêmes règles. A la différence du commerçant, il est un intermédiaire dans le cycle de production des marchandises.

Pour être commerçant ou industriel, il faut exercer son activité en son nom personnel, engager dans l'entreprise sa propre responsabilité. C'est la contre-partie des bénéfices encaissés. Celui qui agit pour le compte d'autrui, sans être personnellement responsable sur son patrimoine des engagements pris, n'est pas un commerçant, mais un préposé; aussi, conformément aux règles du droit commercial, l'étranger ne devra faire la demande d'une carte de commerçant que s'il engage sa responsabilité personnelle. Les employés, considérés comme de simples instruments de leurs patrons, n'y sont pas soumis (nous verrons cependant qu'en ce qui concerne les étrangers en cette matière, il peut y avoir quelques exceptions).

Par contre, le commissionnaire ou le courtier étranger ne peuvent exercer leur activité sans carte, car ils ne font pas des actes de commerce pour leur propre compte; le commissionnaire agit pour autrui sans cependant dévoiler la personnalité de son commettant; le courtier cherche une contre-partie à son client. Mais, dans leurs opérations commerciales, ils sont indépendants, aucun lien de subordination ne les rattache à la maison avec laquelle ils travaillent. Leur responsabilité n'est donc plus celle d'un simple préposé et ils peuvent être mis en faillite¹.

Quelle est la situation du gérant de fonds de commerce? Doit-il demander la carte de commerçant ou, au contraire, la carte de travailleur. Quelle sera celle du propriétaire de la firme? Le cas s'est, en effet, présenté de gérants déposant des demandes de cartes de commerçants, alors qu'ils géraient des fonds de commerce, propriété soit d'étrangers, soit de Français. La solution adoptée par le Ministre, Secrétaire d'Etat à la

1. Sur la nature juridique de la profession de commissionnaire, cf. DALLOZ, *Code de Commerce annoté*. Ed. 1936. Tome I, art. 1^{er}, n° 198. T. II, 1936, art. 94, n°s 1 à 43, pp. 124 et ss.; et sur celle de commissionnaire et de courtier, cf. ESCARRA, *op. cit.*, T. I, p. 154.

Production Industrielle, est celle suivie en matière d'Inscription au Registre du Commerce : d'après les directives envoyées aux divers services intéressés, l'étranger gérant, en ce qui concerne la nécessité d'une carte de commerçant, aura une situation différente selon sa responsabilité dans l'exploitation du fonds.

La question ne sera pas sans entraîner des difficultés pratiques considérables. La notion de gérance ou de location de fonds de commerce est complexe. On sait, en effet, qu'il faut distinguer en cette matière. Deux situations sont possibles.

Ou bien le gérant est un salarié, un employé; le propriétaire garde alors la responsabilité entière de la marche de l'affaire; il est seul à avoir la qualité de commerçant, seul à être inscrit au registre du commerce, et, s'il est étranger, il sera seul à être astreint à la possession de la carte de commerçant, le gérant devra seulement faire la demande d'une carte de travailleur.

Ou bien l'on peut se trouver dans le cas de la gérance libre ou de la gérance-location, contrat qui dissimule souvent une vente. L'administration exige que ce soit alors le responsable de la marche de l'affaire qui possède la carte de commerçant.

Or, à qui incombe l'obligation aux dettes nées de l'exploitation de l'entreprise?

D'après M. ESCARRA, la solution de cette question dépend de la portée des dispositions qui figurent dans la loi du 17 mars 1909¹, relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce. Il semble que la loi de 1909 fasse peser sur le fonds une « responsabilité *propter rem* ». Les créanciers pour dettes contractées à l'occasion de l'exploitation d'un fonds de commerce pourraient en poursuivre le paiement sur le fonds, faire vendre ce fonds pour se payer par préférence sur le prix de la vente. La raison de ceci est que les fournisseurs et les clients ont fait confiance au fonds, non à la personne du gérant. D'après M. ESCARRA², que la location du fonds soit une location vente ou qu'elle ne dissimule aucune mutation, les créanciers pourront poursuivre le paiement de leurs créances, non seulement sur le fonds lui-même mais également sur tous les biens propres de son propriétaire : ceci résultant de la combinaison de deux principes de droit : le principe de l'unité du patrimoine, et de la personnalité des dettes.

C'est pour éviter ceci que les propriétaires de fonds ont

1. D. P. 1909-4-41.

2. ESCARRA. *Op. cit.*, t. I, p. 574, n° 514.

Paris, 23 janvier 1931. D. Hebd. 1931, p. 46.

publié la gérance ou la location du fonds; ils entendent par là se décharger de leur responsabilité personnelle et faire peser sur le gérant la charge du passif de l'entreprise.

Pour M. ESCARRA, une telle publicité ne saurait avoir cet effet ¹. On ne pourrait étendre, en matière de location et de gérance, les effets de la publicité organisée en matière de vente par la loi de 1909, car ces dispositions sont exceptionnelles. Il semblerait donc que le propriétaire étranger, comme le gérant, doivent posséder chacun une carte de commerçant. Le fait d'attribuer deux cartes pour l'exploitation d'un même fonds ne peut entraîner de difficultés; il est expressément prévu, en cas de partage des responsabilités, par les directives du ministre.

L'opinion de la jurisprudence est différente : elle reconnaît, dans certains cas, des effets à la publicité.

Lorsqu'il est prouvé que les créanciers ont eu réellement connaissance de la gérance, que l'exonération de la responsabilité a été expressément notifiée, le propriétaire ne saurait être poursuivi sur ses biens propres pour les dettes contractées par l'exploitant du fonds. Le responsable est alors le gérant ², et c'est lui seul qui doit posséder la carte de commerçant, et non plus le propriétaire.

Il est vrai que les créanciers gardent toujours le droit de faire vendre le fonds, en raison de la « responsabilité *propter rem* » qui pèse sur lui. C'est rendre, d'une manière détournée, le propriétaire responsable jusqu'à concurrence de la valeur du fonds. Mais, comme il ne saurait être tenu indéfiniment des dettes ³, il ne semble pas opportun de l'astreindre à la possession d'une carte de commerçant.

1. ESCARRA. *Op. cit.*, Tome I, p. 575.

2. Paris, 28 juillet 1930. D. H., 1930, p. 530. Trib. com. Le Havre, 18 février 1925. D. P., 1925, p. 104.

Cour de Paris, arrêt du 29 mars 1930. *Gaz Pal.*, 1932-2-28.

10 et 14 mars 1932, *Gaz. Pal.*, 1932.1.948.

3. Paris, 29 décembre 1934. D. P., 35.2.37.

L'arrêt de la Cour de Paris du 29 décembre 1934 détermine avec précision la position de la jurisprudence : aux termes de cette décision, le propriétaire d'un fonds n'est pas personnellement responsable des engagements pris par le locataire, alors qu'il n'a pris aucune part aux opérations, ni commis aucune faute ou manœuvre susceptible de tromper les tiers, mais a pris soin, au contraire, de faire publier l'acte de location; l'article 18 de la loi du 17 mars 1909 apporte une protection au droit des fournisseurs; le tribunal peut ordonner en même temps le paiement et la vente du fonds, car la loi crée au profit du créancier un droit de gage exceptionnel sur le fonds, sans distinguer si l'exploitant est ou non propriétaire; l'article 18 n'octroie pas au créancier contre

Cependant, il est bien évident que donner son fonds en gérance ou en location ne saurait être, pour l'étranger, un moyen frauduleux de faire le commerce et d'échapper à la réglementation du décret-loi de 1938; même s'il y a eu publicité connue des créanciers de la gérance du fonds, s'il est prouvé que le gérant n'est que le préposé ou que l'homme de paille du propriétaire, celui-ci devra posséder une carte de commerçant. Ce sera à l'administration de voir, dans chaque cas particulier, à quelle gérance elle a affaire.

De même, l'étranger qui fait le commerce sous un prête-nom sera astreint à la carte; d'ailleurs, tout individu qui exerce ainsi une profession commerciale est considéré comme commerçant par la jurisprudence et peut être mis en faillite.

L'administration s'inspire également de la jurisprudence commerciale lorsqu'il s'agit de différencier la profession commerciale d'autres professions.

Envisageons le cas des agriculteurs. L'agriculteur, propriétaire ou fermier, qui s'occupe exclusivement de la mise en valeur de ses terres et qui se borne à les exploiter, reste en dehors du commerce et ne saurait revendiquer la qualité de commerçant¹. Lorsqu'il vend sa propre récolte, il ne fait pas acte de commerce², mais s'il ajoute à cette activité une activité d'intermédiaire quelconque, s'il achète pour revendre, il est alors considéré comme un commerçant³. D'après les directives du ministère de l'Intérieur, l'agriculteur qui ne fait qu'exploiter son domaine et vendre les produits de sa propre récolte doit posséder une carte de « non-travailleur » avec l'inscription « agriculteur » à la rubrique « profession ». Mais, si cet agriculteur étend le champ de ses transactions, achète des produits à d'autres agriculteurs pour les revendre ensuite, il doit posséder une carte de commerçant. Il peut cependant faire des actes de com-

le propriétaire une action directe permettant d'obtenir une condamnation personnelle susceptible d'exécution sur tous les biens du propriétaire, autres que le fonds lui-même.

1. Paris, 25 juillet 1874. D. P. 76.2.11.

2. Cass., 26 juin 1867. S. 67.1.290.

3. L'agriculteur qui ne fait qu'occasionnellement des actes de commerce, n'est pas commerçant. Ainsi le propriétaire rural qui, pendant un mois de l'année, achète des bestiaux pour les revendre, ne peut être mis en faillite. (Limoges, 18 décembre 1859. D. P. 60.2.68.) Il en est autrement de celui qui se livre à l'élevage ou à l'engrais d'animaux dans un but de spéculation commerciale et comme accessoire d'une exploitation agricole. (12 juin 1907. D. P., 1907, 1, 427.)

merce isolés de façon tout à fait accessoire, sans pour ceci être commerçant¹ et astreint à la carte.

En conséquence, il a été décidé par les services du Secrétariat d'Etat à la Production industrielle qu'un individu qui se livrait à la vente d'animaux engraisés exclusivement avec les ressources de son exploitation agricole était un producteur, non astreint à la carte de commerçant; mais un individu qui achetait des bestiaux en vue d'une revente ultérieure était alors un commerçant et devait faire une demande de carte.

Une solution analogue a été adoptée lorsqu'il s'agit de déterminer si un étranger exerce une profession libérale ou commerciale. Lorsque, par l'emploi de sa science ou de son intelligence, un individu ne fait que procurer un service personnel au public, il n'accomplit pas un acte de commerce. Dès qu'il y ajoute acte d'entremise, il y a alors profession commerciale.

Ainsi, il a été décidé par l'administration qu'un artiste qui expose ses propres tableaux et les vend n'est pas astreint à demander la carte de commerçant. Mais, s'il ne se contente plus de vendre ses œuvres, si, à son métier d'artiste, il ajoute celui de brocanteur, s'il achète d'autres tableaux pour les revendre, il est alors commerçant.

D'ailleurs, ces questions ne se posent, en matière de délivrance de carte, que pour les étrangers désireux de s'installer en France, qui ne possèdent pas encore d'entreprise commerciale. Pour ceux qui, déjà installés, ne demandaient que la régularisation de leur situation, la détermination de la catégorie à laquelle ils devaient appartenir a dépendu de la nature de leurs impositions. S'ils étaient soumis à l'impôt cédulaire sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales, ils ont été astreints à la carte de commerçant; si, au contraire, ils étaient imposables au titre de l'impôt sur les bénéfices des exploitations agricoles ou des revenus des professions libérales, ils ont été soumis au régime ordinaire des cartes de non-travailleurs.

Devant ces différents problèmes, l'administration, dans ses directives, ne fait que se référer, nous venons de le voir, aux règles du droit commercial. Cependant, il n'en va pas toujours ainsi. Des individus, qui, d'après le Code du Commerce, ne sont pas commerçants, seront cependant soumis à l'obligation de posséder la carte de commerçant. C'est le cas des administrateurs de Sociétés anonymes sous le régime du décret-loi du 2 février 1939. Nous reparlerons d'ailleurs plus loin de cette question.

En ce qui concerne les représentants de commerce, les solu-

1. Tribunal Commerce Aix, 3 avril 1930. D. H., 1930, p. 407.

tions de l'administration peuvent ne pas être conformes à notre droit commercial.

D'après les directives administratives, lorsque le représentant de commerce voyage pour une maison française, sa carte est celle de travailleur; lorsqu'il voyage pour une maison étrangère dont le siège est hors de France, il devra demander une carte de commerçant.

Or, dans notre législation, en vertu de la loi du 18 juillet 1937, le contrat qui unit le représentant de commerce à son employeur est un contrat de louages de services, s'il répond à certaines conditions : le contrat doit avoir été conclu par écrit, indiquer la nature des marchandises, la région, le taux de rémunération, stipuler que le représentant exercera d'une façon exclusive et constante sa profession, qu'il ne fera aucune opération pour son compte personnel. Peu importe qu'il travaille pour une ou plusieurs maisons. Si le contrat ne satisfait pas à ces conditions, la jurisprudence apprécie sa nature en examinant s'il existe ou non des rapports de subordination entre l'employeur et le représentant ainsi que l'autonomie de celui-ci; néanmoins, elle apprécie désormais certaines conditions de fait, en tenant compte des solutions légales nouvelles ¹. Il semble donc que l'administration, si elle voulait être en conformité avec le droit et la jurisprudence commerciale actuelle, aurait à examiner chaque cas d'espèce et à apprécier la nature du contrat passé par le représentant.

Par contre, les directives relatives aux représentants de maisons étrangères s'expliquent aisément. Les contrats sont régis par la loi que choisit les parties (autonomie de la volonté) qui est présumée la loi du lieu de la passation. En conséquence, la loi française ne s'applique pas à des conventions conclues hors de nos frontières, même lorsqu'elles ont des effets en France. L'administration étant dans l'impossibilité pratique de connaître la nature des contrats conclus à l'étranger, il est rationnel d'astreindre à la carte de commerçant les représentants de maisons étrangères en France. On peut croire, en effet, qu'ils jouissent nécessairement d'une certaine liberté à l'égard de leurs employeurs.

1. Ainsi la pluralité de maisons représentées peut actuellement ne pas ôter au contrat le caractère de louages de services.

Cf. sur le statut actuel du représentant de commerce :

Marcel LABORDE-LACOSTE : « Le statut professionnel des voyageurs représentants et placiers de commerce ». *J. C. P.*, 1938, 1-61.

Cass. Soc., 12 mars 1942. *J. C. P.*, 1942, II, 1952.

SECTION 2

Artisans

Le régime des commerçants est maintenant étendu aux artisans.

Nous avons déjà mentionné le décret-loi du 8 août 1935. Mais ce décret ne concernait que les artisans fiscaux, qui seuls étaient donc astreints à la carte d'artisan. Il s'agit des artisans qui peuvent bénéficier des dispositions de l'article 23 du Code des impôts directs. Ce sont ceux qui vivent principalement du produit de la vente de leur travail et n'utilisent aucun autre concours que celui de leurs femme, père, mère ou descendants, enfants et petits-enfants, d'un compagnon et d'un apprenti de moins de dix-huit ans.

Dans sa rédaction primitive le décret-loi n'avait donc d'effet qu'à l'égard des artisans admis aux bénéfices des dispositions de l'article 23 du Code des impôts directs. Mais beaucoup d'étrangers qui auraient pu se prévaloir de ce texte, pour échapper aux dispositions du décret-loi, auraient sans doute préféré être imposables au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Le décret-loi aurait été tourné. Aussi un décret simple du 30 octobre 1935 et un décret-loi du 2 mai 1938 assujettissent à la carte d'identité d'artisan tous ceux qui, parmi les artisans étrangers, exercent leur activité dans des conditions de fait déterminées par l'article 23, même s'ils sont imposables au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, comme n'ayant pas demandé le bénéfice de cet article.

Lorsque parut le décret-loi du 12 novembre 1938, on craignit également que la nouvelle réglementation ne fût tournée, et ceci, par suite du rapprochement de deux textes sur les artisans et sur les commerçants — décret du 8 août 1935 et décret du 12 novembre 1938. En effet, le décret-loi de 1935 ne s'appliquait qu'aux artisans fiscaux; le décret-loi de 1938 visait seulement les commerçants et les industriels. Les artisans, non visés par la réglementation légale, allaient-ils échapper à tout contrôle? Si oui, il y aurait une catégorie privilégiée d'étrangers qui se gonflerait rapidement, en dehors de tout contingentement et de tout contrôle, la catégorie des artisans à carte et la catégorie des commerçants à carte se vidant à son profit. La protection du commerce français, et surtout des petites et moyennes

entreprises, pour lesquelles les artisans étrangers se montraient de redoutables concurrents, aurait été illusoire.

Cette crainte était-elle fondée? Y a-t-il d'autres artisans que ceux visés par l'article 23 du Code du Timbre? Ceux qui ne peuvent rentrer dans la catégorie des artisans fiscaux ne sont-ils pas plutôt des commerçants?

Qu'est-ce que l'artisan, en effet, si ce n'est l'individu indépendant de tout patron, et qui se charge d'un travail commandé par un consommateur¹?

Or, l'ancienne jurisprudence tendait à admettre que, lorsqu'une entreprise avait une certaine importance, elle était commerciale, et non artisanale; l'individu qui ne pouvait suffire à accomplir seul son travail était un commerçant; celui qui n'employait aucun ouvrier, un artisan.

Mais les idées ont évolué; il existe maintenant des artisans ayant une activité assez étendue.

D'après la jurisprudence, il y a fonds artisanal lorsque l'individu tire son gain de son travail personnel, de la transformation de matière première en objet fini; il y a commerce, lorsque l'individu cherche à gagner sur la revente des matières premières, et non plus sur leur seule transformation, lorsque le bénéfice est réalisé par une spéculation². La loi du 26 juillet 1925, art. 1³, sur les Chambres des Métiers, tout en ne se référant pas explicitement au critérium de la jurisprudence, semble bien admettre une distinction entre les petits artisans, artisans fiscaux, et les artisans dont l'entreprise est plus importante, qui ont besoin du concours d'un plus grand nombre de compagnons.

Aussi, le danger prévu était-il bien réel. Des instructions furent envoyées aux préfetures. Tout étranger, artisan ou commerçant, fut contraint de demander la délivrance de l'une des deux cartes : carte d'artisan s'il rentrait dans le cadre du décret du 8 août 1935, sinon carte de commerçant.

Il y avait donc dualité de régime pour les artisans : d'où, difficultés pratiques d'application et imprécision.

La loi du 8 octobre 1941 met fin à cette dualité; elle abroge

1. Cf. ESCARRA. *Op. cit.* Tome I, p. 188, n° 174.

2. P. 21 octobre 1937. D. H. 1937, 592 : On ne peut assimiler à un artisan le propriétaire d'une automobile de place qu'il emploie journellement pour conduire et rendre à destination des personnes, bagages ou marchandises, dans le but essentiellement commercial de tirer profit de ces transports, le travail personnel que fournit le transporteur en conduisant lui-même son taxi n'entrant que pour une faible part dans les gains qu'il retire de son industrie.

3. B. L. D. 1925, p. 519.

le décret-loi du 8 août 1935. La carte de commerçant est substituée à celle d'artisan.

Désormais y sont astreints les artisans fiscaux, définis par l'article 23 du Code des Imp. Dir., les artisans non-fiscaux et les façonniers. Comme pour le commerçant, on se réfère à la législation française pour savoir si un individu est un artisan ou non. Des difficultés se sont présentées pour délimiter le domaine de la carte d'artisan de celui de la carte de travailleur. Si la question ne peut se poser pour les employés et ouvriers d'usines, elle peut l'être pour les travailleurs à domicile.

De fait, une préfecture s'était demandé quelle carte délivrer à une couturière travaillant en chambre, et à un étranger travaillant chez lui à façon, pour le compte de deux fabricants.

Des directives ont été données à ce sujet par le ministre de l'Intérieur, en vue d'appliquer les principes de la législation.

Pour savoir si un individu est un travailleur ou un artisan, il faut se référer à la loi du 1^{er} août 1941¹.

En vertu de l'article premier de cette loi, sont considérés comme ouvriers ou ouvrières à domicile :

« Sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il existe ou non entre eux et leur employeur un lien de subordination juridique, ni s'ils travaillent sous la surveillance immédiate et habituelle de l'employeur, ni si le local où ils travaillent et l'outillage qu'ils emploient leur appartiennent ou non, ni s'ils se procurent eux-mêmes ou non les fournitures accessoires, pour ceux qui satisfont aux conditions suivantes :

« 1° Exécuter, moyennant une rémunération forfaitaire, pour le compte d'un ou plusieurs établissements industriels, commerciaux ou artisanaux, de quelque nature qu'ils soient, publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance, un travail qui leur est confié, soit directement, soit par un commissionnaire ou un intermédiaire :

« 2° N'utiliser d'autres concours que ceux qui sont prévus au paragraphe 3, 1° de l'article premier du décret du 28 octobre 1935, relatif aux assurances sociales.

« Conservent la qualité d'ouvriers à domicile les ouvriers et ouvrières qui, en même temps que le travail, fournissent tout ou partie des matières premières mises en œuvre, lorsque ces

1. B. L. D. 1941, p. 982. Sur le statut actuel de l'ouvrier à domicile.

Cf. entre autres : R. RODIÈRE. La Protection du Travail à domicile, J. C. P. 1942-1-246.

N. ODINET : « Le Statut du travailleur à domicile ». *Droit Social*, nov.-déc. 1941, p. 167.

matières premières leur sont vendues par un donneur d'ouvrage qui acquiert ensuite l'objet fabriqué, ou par un fournisseur indiqué par le donneur d'ouvrage et auquel les ouvriers ou ouvrières sont tenus de s'adresser.»

Sont donc ouvriers à domicile les individus qui, sous réserve de n'utiliser que certains concours, exécutent un travail moyennant une rémunération forfaitaire, pour le compte de un ou plusieurs établissements, alors que l'artisan est en relation directe avec la clientèle.

Cependant, lorsqu'il s'agit de distinguer l'ouvrier de l'artisan, l'administration retient également, comme critère, contrairement à l'article premier précité, le lien de subordination existant dans les rapports du travailleur et de l'employeur. Cette solution est conforme à la jurisprudence; elle est aussi en harmonie avec l'article 7 du décret du 14 mai 1938, en vertu duquel :

« Est considéré comme travailleur tout étranger qui occupe un emploi le plaçant dans une situation de subordination vis-à-vis d'un employeur pour l'exécution de son travail, quelle que soit la nature de cet emploi et indépendamment du mode de rémunération utilisé, ou même de l'absence de rémunération. »

Aussi, l'étrangère employée par plusieurs personnes est une ouvrière, quand elle travaille au domicile de celles-ci et que les matériaux lui sont fournis par ses employeuses.

Mais lorsqu'ils jouissent d'une autonomie suffisamment marquée, il arrive que les ouvriers en chambre sont considérés comme des artisans.

SECTION 3

Problèmes communs aux commerçants, industriels et artisans

Différentes questions se posent qui sont communes aux commerçants et artisans étrangers.

Les artisans et commerçants ambulants sont soumis à la carte de commerçant, indépendamment de la déclaration qu'ils effectuent au titre du décret du 30 octobre 1935¹.

Les nomades peuvent-ils exercer une profession commerciale ou artisanale? Il semble que oui, puisque aucune disposi-

1. Cf. 1^{re} partie, Titre II, Chap. iv, p. 85.

tion ne leur refuse ce droit. Ils doivent donc solliciter, outre le carnet anthropométrique, une carte de commerçant¹.

Quelle est, au regard de la nouvelle législation, la situation de la famille du commerçant ou de l'artisan? Très souvent, en effet, et cela, surtout dans les petites entreprises, l'étranger travaille avec le concours de sa famille : enfant, époux, ou même ascendants.

Lorsque le mari exploite un fonds commercial avec l'aide de sa femme, il n'y a pas lieu d'astreindre celle-ci à la carte. C'est la solution conforme au droit commercial, en vertu duquel la femme n'est réputée commerçante que lorsqu'elle exerce un commerce séparé de celui de son mari². Cependant lorsque les époux se sont engagés ensemble et que ces engagements doivent se reproduire avec fréquence, la femme peut encourir la faillite³. L'administration pourrait exiger peut-être, dans des cas semblables, que la femme souscrive une demande de carte de commerçant.

En règle générale, les personnes de la famille de l'étranger qui l'aident dans son commerce ne peuvent évidemment être soumises au régime des cartes de commerçants. D'après les directives envoyées aux préfets par le ministère de l'Intérieur, elles auront ou non la carte d'identité de travailleur, suivant les circonstances. Si leur rôle, dans l'entreprise, est tel que l'étranger commerçant ne puisse se passer de leur aide, qu'il soit obligé de prendre un salarié au cas où cette aide lui manquerait, elles devront alors solliciter la carte d'identité de travailleur, sinon, si le concours qu'elles apportent à l'exploitation du fonds commercial ou artisanal est secondaire, elles retombent sous le régime ordinaire des cartes d'identité.

Ces dispositions s'appliquent à l'épouse, aux ascendants, descendants et collatéraux du commerçant étranger. Il est toutefois fait exception à ces règles pour les enfants mineurs qui, dans tous les cas, restent soumis au régime des cartes d'identité de non-travailleurs. Les directives ministérielles n'ont pas traité au mineur émancipé. Il est probable qu'il devra être traité, en ce qui concerne la carte de commerçant, comme un majeur; car, d'après la loi française, le mineur émancipé peut, muni d'une autorisation, faire librement le commerce; il paraît donc logique de l'astreindre, s'il est l'associé de son père, à la carte de commerçant, s'il est son préposé, à la carte de travailleur.

1. Cf. 1^{re} partie, Titre II, Chap. 1^{er}, p. 44.

2. Article 5, alinéa 2, Code Comm.

Cf. THALLER, *Op. cit.*, Tome I, p. 133.

3. Dijon, 26-6-25. D. P. 1926-2-6.

Il a été en outre prévu que les individus dont il s'agit garderaient la carte en leur possession, jusqu'à l'expiration de la validité de celle-ci, et ne feraient la demande de la carte qui leur revient d'après ces directives, qu'au moment où, de toute manière, ils doivent solliciter le renouvellement de leur titre de séjour.

D'après la nouvelle législation, un étranger ne doit pas exercer plusieurs activités qui entraîneraient la délivrance de deux cartes d'identité distinctes. Il n'a plus la faculté de posséder un fonds de commerce en tenant à côté un emploi salarié.

Or, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le cas s'est présenté fréquemment, surtout dans les petites entreprises. Un étranger, possédant une carte régulière de travailleur, et tenant un emploi salarié, avait à côté un fonds de commerce, et était inscrit au registre du commerce. Il n'en est plus ainsi actuellement. L'étranger devra choisir, puisqu'il n'a plus la possibilité de cumuler deux activités qui entraîneraient la possession de deux cartes distinctes. Il jouit à cet égard de moins de droits que le Français qui peut exercer une profession commerciale à titre accessoire, car pour être commerçant, il faut accomplir habituellement des actes de commerce, mais il n'est pas nécessaire que ces actes constituent une activité principale¹.

Pour respecter les situations acquises, la faculté d'opter a été accordée à l'étranger; ou bien, il gardait son emploi salarié et devait céder son fonds; ou bien il préférerait garder son exploitation commerciale. Il fut alors prévu que l'étranger se verrait remettre, après perception de la taxe réglementaire, puisqu'il y avait changement de catégorie, une carte de commerçant, mais à la condition formelle que l'autorisation de séjour qu'il détenait auparavant fût à durée de validité normale. Lorsqu'il n'en était pas ainsi, la faculté d'option ne lui a pas été reconnue, et il doit faire la demande de la carte de commerçant suivant la voie habituelle.

Si l'étranger désire rester travailleur, sa femme pourra, à sa place, continuer l'exploitation du fonds. Mais il faudra alors que ce soit elle, en son nom propre, qui soit commerçante; si elle est étrangère, elle devra donc solliciter une carte de commerçant, comme tout individu, non autorisé, qui voudrait reprendre l'exploitation en question. Si elle obtient la carte de

1. Des exceptions à ce principe dérivent cependant des incompatibilités établies par les règles de différentes professions.

Cf. THALLER, *Op. cit.*, I, p. 61, n° 74.

commerçant, elle peut demander la radiation de son mari et sa propre inscription au registre du commerce. Le ministère de l'Intérieur avait exigé en premier lieu, comme condition de cette inscription de la femme à la place du mari, qu'il fût produit au greffe du Tribunal un acte comportant à son profit cession du fonds par l'époux. Mais il n'a pu maintenir cette solution, donnant comme prétexte qu'elle était contraire à l'article 1595 du Code Civil.

L'article 1595, en effet, prohibe le contrat de vente entre époux, et cette prohibition est absolue. Mais il y aurait lieu de se demander si cet article est ou non applicable aux étrangers. La nullité tient à l'incapacité des contractants. Elle relève donc du statut personnel. Les tribunaux ont déclaré valables des ventes qui, passées entre conjoints étrangers, n'étaient pas contraires à leurs lois nationales¹. En conséquence, de telles ventes conclues entre ressortissants de certains pays seraient valables. Nous retrouverons d'ailleurs cette question plus loin, à propos de la capacité des étrangers à exercer le commerce.

Mais maintenir la solution envisagée par le Secrétariat d'Etat à l'Intérieur eût été s'exposer à bien des difficultés pratiques. Aussi suffit-il à la femme étrangère de s'inscrire au registre du commerce une fois qu'elle a obtenu sa carte de commerçant sans formalités supplémentaires.

Il fallait également envisager la situation des étrangers déjà commerçants, au moment de la promulgation des lois nouvelles.

La doctrine est partagée sur la question du sort des étrangers dont la condition est modifiée par une nouvelle législation².

D'après une première théorie de l'actualité de la jouissance des droits, l'étranger peut ou non posséder un droit selon qu'au moment même où il l'invoque la jouissance lui en est accordée : on envisage la réglementation légale en vigueur à l'époque prescrite et non celle qui existait à l'époque où le droit est né. Ainsi l'étranger ne pourrait jamais exercer une activité quelconque avec certitude et serait à la merci de toute nouvelle réglementation. Aussi cette thèse, trop stricte, n'est-elle pas appliquée. Une partie de la doctrine et la jurisprudence reconnaissent à l'étranger des droits acquis. La validité d'un acte doit être appréciée au moment de sa confection. Mais ses effets restent inchangés dans l'avenir, quelles que soient les nouvelles lois qui puissent être promulguées. Lorsqu'il s'agit d'une situation permanente, de l'exercice d'une profession par exemple,

1. Cf. D. H. 1938, 164.

2. Cf. NIBOYET, *Op. cit.*, T. I, p. 35.

d'après cette théorie, l'étranger l'exerce valablement, s'il remplit les conditions nécessaires à la jouissance du droit à l'exercice de l'activité considérée au moment où il a débuté, et s'il continue à remplir ces conditions.

Les directives du ministère de l'Intérieur sont conformes à cette dernière théorie. L'établissement des étrangers était libre auparavant, il n'était soumis à aucune condition, seulement à des mesures de police; aussi la situation de ceux dont les cartes d'identité étaient en règle n'a pas été discutée.

Une discrimination a été faite entre les divers commerçants étrangers basée sur leur situation administrative. Ils ont été classés comme suit :

1° Les étrangers autorisés à séjourner en France, titulaires, par conséquent, de carte d'identité de non-travailleurs à validité normale (trois ans), établis régulièrement comme commerçants, et dont la qualité de commerçant est relatée sur leurs cartes, sous la rubrique : profession;

2° Les étrangers autorisés à résider en France, possédant, comme les premiers, des cartes d'identité à validité normale, mais sur lesquelles ne figurent pas à la rubrique « profession » la mention « commerçant » et qui portaient celle de « sans profession »;

3° Les étrangers installés, en fait, commerçants ou industriels, mais qui n'avaient pas reçu l'autorisation de se fixer définitivement en France, qui étaient porteurs d'un titre de séjour à durée limitée : carte d'identité temporaire à durée variable, carte de tourisme, récépissé à validité réduite;

4° Ceux qui n'exercent pas de profession commerciale ou industrielle et résident sur notre territoire à des titres divers, porteurs d'autorisations de séjour, soit à durée normale, soit à validité réduite;

5° Ceux qui se livrent à une activité commerciale ou industrielle, bien que titulaires d'une carte de travailleur.

Une distinction a été faite entre les différentes catégories.

L'administration a laissé à certains étrangers un délai pour régulariser facilement leur situation. Passé ce délai, à partir du 25 octobre 1941, ils ont dû tous faire une demande de carte de commerçant selon la procédure définitive.

On ne pouvait, en effet, remettre en question la situation des étrangers de la première catégorie. Régulièrement installés, ils possédaient un droit acquis. Le ministère de l'Intérieur a prévu alors que, puisque les cartes définitives de l'étranger ne sauraient être mises en circulation avant quelques mois, on délivrerait immédiatement aux intéressés un document spécial : une

carte à feuillet unique de couleur orange qui serait jointe à la carte de non-travailleur. L'ensemble vaudrait pour leurs titulaires carte de commerçant provisoire, et leur délivrance ne saurait donner lieu à perception d'aucune taxe, puisqu'elle ne ferait que régulariser une situation acquise.

Quant aux étrangers de la deuxième catégorie, leur situation est un peu différente. Il pouvait y avoir un doute sur le caractère réel de leurs occupations. N'avaient-ils pas intérêt à dissimuler leur profession, l'exerceraient-ils en respectant la législation française? De plus, au moment de la promulgation du décret-loi de 1938, le décret-loi du 8 septembre 1935 n'était pas encore abrogé. On pouvait croire que certains de ces étrangers n'exerçaient pas une profession commerciale ou industrielle, mais une profession artisanale et que, s'ils n'avaient pas demandé que la qualité de commerçant fût mentionnée sur leur carte, c'est qu'ils craignaient de se la voir refuser. Ils auraient dû alors souscrire une demande de carte d'artisan et auraient été sous le contrôle plus strict de la police. Aussi le ministère de l'Intérieur a-t-il prescrit une enquête sur le compte de chacun de ceux-ci. Tous ceux qui étaient réellement commerçants ont vu leur situation régularisée de la même manière que les étrangers de la première catégorie.

Quant aux étrangers de la catégorie suivante, en France pour des motifs divers, et ne possédant pas la carte d'identité à validité normale, ils n'ont jamais eu la certitude d'obtenir l'autorisation de prolonger leur séjour. Venus pour études, voyages, etc..., ils ont obtenu l'autorisation temporaire d'y séjourner, autorisation qui peut ne pas être automatiquement renouvelée. Ils ont pu s'établir commerçants, puisque le commerce était libre, l'établissement de commerçant non contrôlé; ils ont pu se faire inscrire au registre du commerce, puisque aucune pièce précisant leur situation administrative n'était nécessaire.

Mais, et cela est précisé dans les directives données aux différents services intéressés par le ministère de l'Intérieur, cette inscription constate un état de fait et ne saurait conférer aucun droit particulier. Ces étrangers devront, ou bien liquider leurs affaires, ou bien déposer une demande de carte de commerçant dans les formes et selon la procédure normale, comme tout étranger désireux de s'établir. Cependant, aucune mesure ne pourra être prise contre eux tant qu'il n'aura pas été statué définitivement sur leur demande de carte de commerçant.

Il en est de même pour les étrangers de la quatrième et cinquième catégorie.

SECTION 4

Personnel directeur de Sociétés

L'efficacité de la législation de 1938 aurait été tout à fait illusoire, si le législateur en était resté là, s'il n'avait fait qu'astreindre le propriétaire d'une entreprise particulière à la carte de commerçant. L'étranger aurait pu alors échapper facilement aux obligations imposées par la nouvelle réglementation en transformant son exploitation individuelle en société; lui-même en serait devenu gérant ou administrateur.

D'ailleurs, après la promulgation du décret-loi du 12 novembre 1938, il semble bien qu'un pareil mouvement allât se dessiner. Un rapport de la Confédération générale du Patronat français note un gonflement considérable du nombre des déclarations de Sociétés à responsabilité limitée fondée par des étrangers et attire l'attention du Ministre sur ce point.

Aussi, l'article 5 du décret-loi du 2 février 1939 assujettissait à la carte de commerçant des individus qui n'étaient pas juridiquement des commerçants. Il s'agissait des étrangers qui avaient une influence prépondérante dans la marche des sociétés, et dont la responsabilité était limitée à leur apport. D'ailleurs, du point de vue économique, l'activité exercée par ces étrangers était analogue à celle des propriétaires d'entreprises privées. Les répercussions qu'entraînait la concurrence qu'ils font aux nationaux et la faillite des sociétés qu'ils dirigeaient étaient identiques.

Parmi les membres des sociétés par actions, l'article 5 du décret du 2 février 1939 astreignait à la carte les commandités d'une société en commandite par actions, et non les commanditaires, — le décret-loi de février et les interprétations qui en ont été données par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur établissaient des distinctions lorsqu'il s'agissait de Sociétés anonymes.

Les administrateurs-délégués, ou toute personne faisant fonction, devaient présenter une demande de carte de commerçant. Le président du Conseil d'Administration et les simples administrateurs avaient des titres de séjour autres que celui de commerçant.

L'article 5 assimilait aux administrateurs-délégués les directeurs généraux, mais, en vertu d'une interprétation libérale de la loi, donnée par le Ministère de l'Intérieur, ils avaient, suivant

les cas d'espèce, une carte de travailleur ou une carte de commerçant : l'administration, avant de prendre sa décision, devait envisager, d'une part le lien de subordination qui les rattachait à la Société, de l'autre leur responsabilité dans la marche de l'entreprise. Il aurait été logique de penser que ceux-ci devaient avoir une carte de travailleur : en effet, le directeur est un salarié, et astreint, comme tel, à l'impôt sur les traitements et salaires.

Or, d'après le paragraphe 7 du décret du 14 mai 1938 : « Est considéré comme travailleur tout étranger qui occupe un emploi le plaçant dans une situation de subordination vis-à-vis de l'employeur pour l'exécution de son travail, quelle que soit la nature de cet emploi, et, indépendamment du mode de rémunération utilisé ou même de l'absence de toute rémunération. »

Sa responsabilité est celle d'un préposé; on ne s'expliquait donc pas bien ni la disposition de l'article 5 précité, ni la distinction faite par l'administration.

Des règles particulières ont été envisagées quand il s'agissait du directeur de succursales ou d'agences.

Le directeur d'une succursale ou d'une agence occupe, en législation française, la même situation qu'un directeur général de Sociétés anonymes. C'est un salarié. Or, il n'y avait pas lieu de se préoccuper du lien de subordination entre les directeurs de succursales et la Société principale, lorsque les étrangers étaient placés à la tête d'une succursale ou d'une agence d'une maison étrangère, dont le principal établissement était à l'étranger, et non pas sur notre territoire. Dans ce cas-là, c'était la carte de commerçant que devait posséder le directeur étranger.

Lorsque la maison principale était en France, le directeur étranger d'une succursale recevait la carte de travailleur, ou celle de commerçant, suivant les directives énoncées plus haut.

Un décret-loi du 18 juillet 1941¹ met en harmonie le décret du 2 février 1939 avec la loi du 16 novembre 1940² sur les Sociétés anonymes.

D'après cette loi, la Société anonyme est dirigée par le président du Conseil d'Administration, qui est en même temps directeur général. Aucun autre administrateur ne peut exercer des fonctions de direction dans la société. Le président peut exercer son activité de directeur par lui-même ou bien avoir sous ses ordres, d'une façon permanente, un directeur général, qui agit sous son contrôle.

1. J. O. du 14 août 1941.

2. J. O., 26 novembre 1940. R. J. O., 27 novembre et 4 décembre.

Provisoirement, et lorsqu'il y a empêchement absolu, il peut déléguer ses fonctions à un administrateur.

Le président, bien que non assimilé à un commerçant à tous les points de vue, peut encourir une responsabilité aussi étendue que celle du propriétaire d'une affaire personnelle. La loi du 16 novembre 1940 stipule, en effet, qu'il peut être déclaré, par le Tribunal de Commerce, responsable, en cas de faillite ou de liquidation judiciaire de la société, de tout ou partie des dettes sociales. Il en va de même pour les administrateurs. Le président peut, en outre, et à la différence des administrateurs, encourir personnellement les déchéances de la faillite¹.

Leur responsabilité n'est donc plus limitée à leur apport.

La responsabilité du directeur général est toujours celle d'un préposé, alors que l'administrateur qui remplit provisoirement les fonctions du président a la même responsabilité que celui-ci.

Désormais, d'après les directives du ministre de l'Intérieur, sont astreints à posséder la carte d'identité de commerçant les présidents des Conseils d'Administration de Sociétés anonymes, à l'exclusion des administrateurs et des directeurs généraux.

Les administrateurs gardent toujours un titre de séjour ordinaire; la règle semble étrange, les administrateurs, nous venons de le voir, pouvant être déclarés responsables; c'est donc qu'ils sont considérés dans une certaine mesure comme des commerçants. Pourquoi alors ne pas les astreindre à la carte spéciale? Cette mesure s'explique, si on envisage que l'administrateur ne doit désormais avoir aucune fonction de direction dans la Société.

Qu'advient-il lorsque le président du Conseil d'Administration délègue ses fonctions, conformément à l'article 2 de la loi du 16 novembre 1940? Faut-il ou non exiger que l'administrateur qui le remplace sollicite une carte de commerçant? Le ministre de l'Intérieur a adopté une solution négative; il la

¹ Sur les dispositions de la loi du 16 octobre 1940 et la responsabilité des présidents et administrateurs de sociétés anonymes, cf. Bulletin de l'A. N. S. A. de décembre 1940 : Le statut des présidents et des administrateurs de sociétés anonymes d'après la loi du 16 novembre 1940.

DEMONTÈS : « La loi du 16 novembre 1940 sur les sociétés anonymes », *J. C. P.* 1940-1-176 et ss.

Paul PIC : « Des responsabilités et déchéances encourues ou susceptibles de l'être sous l'empire de la loi du 16 novembre 1940 tant par les présidents de sociétés anonymes que par les autres administrateurs en cas de faillite ou de liquidation judiciaire de la société ». *J. C. P.* 1941-1-210 et ss.

motive par le fait que cette délégation de fonction est toujours provisoire. Pour éviter que la loi ne fût tournée, qu'il n'y eût là un moyen de diriger une Société anonyme sans carte, il ajoutait qu'il se réservait le droit de prendre toutes mesures utiles à l'égard des administrateurs étrangers qui se feraient déléguer pour une longue durée dans les fonctions de président de Conseil d'Administration.

D'ailleurs, en pratique, ces directives ne sont pas suivies à la lettre par les services du Secrétariat d'Etat de la Production industrielle, et, de fait, tous les étrangers qui se sont vu déléguer les fonctions de Président pour une durée d'une assez grande importance ont été astreints à la possession de la carte de commerçant. Ils sont alors responsables de la marche de l'entreprise, et l'administration considère que les personnes visées par la nouvelle législation sont les responsables effectifs.

Les directeurs généraux ne sont plus, suivant les cas, assimilés soit aux commerçants, soit aux travailleurs. Ils auront toujours la carte d'identité de travailleur; en effet, d'après l'article 2 de la loi du 16 novembre, il ressort que la définition de travailleur, telle qu'elle est donnée par l'article 7 du décret du 14 mai 1938, leur est toujours applicable. Lorsque le Président du Conseil d'Administration est en même temps directeur général, il peut avoir en tant que tel un mandat rétribué; s'il est étranger, il n'en doit pas moins posséder la carte de commerçant (et non celle de salarié). Mais, pour qu'il puisse à la fois exercer les fonctions de Président du Conseil d'Administration et de Directeur général de la Société anonyme, les deux fonctions doivent être notifiées sur le titre.

Rien n'est changé en ce qui concerne les directeurs de succursales, lorsque la maison mère est à l'étranger.

En pratique, le cas s'est présenté d'une société dont le siège social était en France, mais dont le Président du Conseil d'Administration était domicilié et résidait de fait à l'étranger. Le Président n'était pas Directeur général. Le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production industrielle décida de soumettre à l'obligation de la carte de commerçant le Directeur général, contrairement à la règle. La raison est la même que celle qui justifie la solution suivie en ce qui concerne le directeur d'une succursale : aux yeux des Français, la société est représentée par le Directeur général et non pas par le Président du Conseil d'Administration.

Les associés des Sociétés de personnes sont tenues à posséder la carte de commerçant : d'ailleurs, juridiquement, ce sont des commerçants. Cette obligation résulte aussi bien du décret-

loi de 1938 que de celui du 2 février 1939. Il en est de même pour les gérants des sociétés à responsabilité limitée.

Tout individu, quel qu'il soit, lorsqu'il est considéré comme étranger d'après la législation française en vigueur sur la nationalité, est appelé, dans les cas que nous venons d'examiner, à faire une demande de carte de commerçant.

Néanmoins, et par exception, certains en sont dispensés. Il s'agit des représentants consulaires dits *consuls ad honorem*, qui sont autorisés par leur gouvernement à exercer une activité personnelle d'ordre industriel ou commercial. Ils ne sont pas astreints à la carte, en vertu du décret du 14 mai 1938, art. 1^{er}, al. 4. « ...sont dispensés de souscrire une demande de carte d'identité :

« Les représentants diplomatiques et consulaires accrédités en France, leur épouse et leurs enfants mineurs non mariés vivant sous leur toit. »

Pour que ces consuls puissent obtenir leur inscription au registre du commerce, et pour que celle-ci ne leur soit pas refusée, motif pris de l'impossibilité où ils se trouvent de présenter un titre de séjour, un certificat spécial leur est délivré par le ministre des Affaires Etrangères ¹.

1. Cf. même titre, chap. v, p. 167.

CHAPITRE II

CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DE LA CARTE

Tels sont les individus astreints à la carte de commerçants. Il nous faut maintenant examiner à quelles conditions ils doivent satisfaire pour en obtenir la délivrance : conditions tenant à leur personne, conditions légales, conditions soumises à l'opportunité économique de leur établissement en France.

SECTION 1

Conditions tenant à la personne de l'étranger

§ 1. — *Capacité.*

Tout d'abord, quelle est la capacité de l'étranger désireux de s'établir en France? Les services administratifs doivent s'assurer de la capacité du requérant. Mais comment apprécieront-ils si cet étranger est capable ou non d'exercer un négoce?

Doivent-ils adopter la solution légale?

D'après notre droit international privé, en effet, la solution admise varie, suivant qu'il s'agit d'incompatibilité, ou d'incapacité.

En cas d'incompatibilité la loi française est compétente comme loi de police et de sûreté.

En ce qui concerne la capacité proprement dite, la jurisprudence française, comme l'ancienne doctrine, se prononce pour la loi nationale (loi personnelle de l'étranger), car la loi personnelle est liée étroitement à l'idée de protection de la personne. Elle régit tout ce qui touche à la capacité : capacité d'agir proprement dite, c'est-à-dire que c'est la loi nationale qui doit être suivie en ce qui concerne les règles relatives à la protection

des incapables (mineurs, femmes mariées). Mais elle régit également les remèdes apportés aux incapacités : autorisations données aux femmes mariées, tutelle des mineurs, etc...

La jurisprudence française ne semble pas distinguer entre la capacité civile et la capacité commerciale¹.

L'application de la loi nationale en matière de capacité d'exercer une profession commerciale n'a pas été sans être vivement discutée et, de fait, soulève des difficultés pratiques insurmontables.

Elle conserve néanmoins ses partisans. On dit en sa faveur que l'intérêt familial reste en jeu. Or, tout ce qui a trait aux questions de famille fait partie du statut personnel, et ceci notamment en ce qui concerne les femmes mariées; le mari étranger doit pouvoir exercer son droit d'après la loi; de même, le mineur qui entreprend un commerce est amené à le faire, surtout pour des motifs familiaux. Et, lorsqu'une loi étrangère est plus restrictive que la loi française, il n'y a aucune raison de l'écarter.

Mais, même au point de vue doctrine, l'application de la loi personnelle a soulevé, en cette matière, des critiques,

On peut dire, d'ailleurs, que son application présente beaucoup moins d'utilité en matière commerciale qu'en matière civile. En droit civil, le lien entre l'état des personnes et la capacité est, sans nul doute, plus fort qu'en matière commerciale. En droit civil, les dispositions relatives aux incapacités, les moyens de suppléer à ces incapacités sont établis dans une idée de protection des individus. Or, ce n'est pas ce but que recherche le droit commercial. Ce que veut, en effet, le législateur en matière commerciale, c'est établir des règles plus simples, plus faciles à suivre, plus aptes à favoriser le commerçant, quitte ensuite, s'il manque à ses engagements, à le frapper plus durement.

La capacité, en matière civile, touche de très près au statut familial; elle doit donc être régie par la même loi que l'état des personnes. Mais, en matière commerciale, cela n'a plus de raison d'être. M. Batiffol nous dit à ce sujet, dans un rapport fait à l'une des séances du Comité français de Droit International Privé de 1935² :

1. P., 23 mars 1888. D. C., 1889-2-117.

Cas., 26 mars 1891. D. P., 1895-1-145.

Dieppe, 2 avril 1896, D. P., 1898-2-281.

Paris, 16 novembre 1898. D. P., 1899-2-239.

Cf. PILLET. *Op. cit.*, pp. 486 et ss.; RIGAUD. *Op. cit.*, p. 265.

2. Travaux du Comité français de Droit international privé, seconde année 1935, p. 134.

« Le commerçant, par contre, n'est pas celui qui vit sur un patrimoine héréditaire que l'on se préoccupe de protéger, il fait figure d'un aventurier qui sort de la famille, qui crée des richesses nouvelles, et pour lequel l'organisation familiale a beaucoup moins d'importance; il est donc moins nécessaire de lier sa capacité à l'organisation de la famille. »

D'ailleurs, capacité de faire le commerce n'est-ce pas tout aussi bien aptitude à exercer une profession? Or, nous venons de voir que tout ce qui touche à l'exercice de la profession était de l'empire de la loi locale, appliquée comme loi de police et de sûreté. On pourrait donc, même en se conformant au système de droit français, admettre la compétence de la loi du domicile, en ce qui concerne la possibilité pour un individu d'exercer en France une profession commerciale.

Ceci est, à plus forte raison, vrai actuellement, car nous nous orientons vers une organisation des professions, organisation englobant tous les individus qui veulent l'exercer sur notre sol.

La France aurait tout intérêt à appliquer la loi du domicile, en matière de capacité, qu'elle soit civile ou commerciale. Pays d'immigration, elle doit chercher à assimiler les étrangers qui viennent sur notre territoire. Or, l'application de la loi nationale contribue à affermir le lien qui relie l'étranger à son pays d'origine, la loi du domicile a un effet contraire¹.

Cette application de la loi nationale est fort gênante en matière de capacité commerciale, les opérations commerciales sont des opérations rapides; elles doivent essentiellement pouvoir être conclues avec célérité, sans rassembler les moyens d'information que l'on peut réunir pour les affaires civiles, car la teneur de la loi étrangère est difficile à connaître.

La question a été, à propos de la femme mariée, reprise et discutée par les différents ministères intéressés : Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle et Ministère de l'Intérieur, et ceci, de la manière suivante :

Les préfectures ont demandé s'il fallait exiger l'autorisation maritale des femmes mariées étrangères qui sollicitaient une carte de commerçant.

L'article 4 du Code de Commerce exige, en effet, des femmes commerçantes, l'autorisation de leur mari.

Quand fallait-il demander cette autorisation? La femme mariée doit, en effet, la produire quand elle s'immatricule au

1. Cf. AUDINET : *L'Evolution du Droit international privé. La Loi nationale et la Loi du domicile*. Clunet, 1934, p. 295.

Registre du commerce. Quelques préfets firent remarquer qu'alors que, pour la femme française, les greffiers des tribunaux de commerce se contentaient d'une autorisation tacite, pour les femmes étrangères ils faisaient une application stricte de l'article 4 de la loi du 18 mars 1919 relative au registre du commerce et exigeaient, conformément au dit article, une autorisation expresse. Or, le ministère envisagea qu'il y avait intérêt à s'assurer que la femme mariée était en possession de cette autorisation avant qu'une décision n'intervînt quant à la délivrance de la carte de commerçant.

Il n'aurait pas fallu que la femme étrangère s'exposât à se voir refuser son immatriculation au Registre du commerce, faute pour elle de produire l'autorisation maritale. En conséquence, le Secrétaire d'Etat à la Production industrielle décida qu'il serait nécessaire à la femme mariée étrangère de produire une autorisation maritale lorsqu'elle ferait la demande de carte de commerçant.

Mais la question fut reprise par la suite. On fit état de ce que l'autorisation exigée l'était en vertu de l'article 4 du Code de Commerce, texte qui ne s'appliquerait qu'aux femmes françaises et non aux étrangères.

La nécessité de l'autorisation est une disposition de statut personnel; la question doit donc être tranchée d'après la loi nationale de l'étrangère, conformément à la solution du droit international. On a estimé que c'était au moment de la demande de la carte de commerçant qu'il fallait envisager la capacité de la femme mariée à faire le commerce, et cela, d'après sa loi nationale; d'après cette loi, on exigerait ou l'on n'exigerait pas d'elle l'autorisation maritale.

Mais cette solution n'a pu être maintenue. Du point de vue théorique, elle prête à la critique pour les raisons exposées plus haut : les lois sur l'exercice du commerce pouvant être considérées comme des lois de police et de sûreté, donc lois locales. De plus, en pratique, comment demander aux préfectures une connaissance exacte du statut de toutes les femmes mariées étrangères? On en revint donc à l'application de la loi française. D'ailleurs, en jurisprudence, quelques décisions avaient déjà écarté la règle de l'application de la loi nationale en matière d'autorisation maritale. Un jugement fut rendu à la date du 30 avril 1930 par le tribunal de la Seine² sur l'exercice d'une

1. D. P. 1920-4-86.

2. Jugement du Tribunal Civil de la Seine, 30 avril 1930. D. H., 1931-16.

profession théâtrale par une femme : le tribunal se prononça en faveur de la loi française et non en faveur de la loi nationale, en l'espèce loi américaine; il avait, d'ailleurs, fait application de la loi française comme loi de police et de sûreté, mais aussi avait fait appel à la notion d'ordre public et avait considéré comme tel l'exercice d'une profession¹. Il ne s'agissait pas, il est vrai, d'une profession commerciale, mais la question est presque semblable.

La solution adoptée par les ministères au regard des femmes mariées sera certainement étendue aux autres incapables. La loi française sera donc la seule suivie. En pratique, il aurait été réellement difficile de demander aux services administratifs français de se conformer à une loi étrangère qu'ils ne connaissent pas. Ce serait compliquer la procédure, allonger encore les délais nécessaires pour l'obtention des cartes de commerçants.

La pratique nouvelle n'est pas en désaccord complet avec les solutions doctrinales.

§ 2. — *Examen de la valeur morale et professionnelle du requérant.*

Il ne suffit pas que l'étranger démontre sa capacité d'exercer une profession commerciale pour qu'il obtienne de ce fait la carte de commerçant. Il faut encore s'assurer que son établissement en France ne nuira pas à la collectivité.

Un des buts de la nouvelle législation est, nous l'avons déjà dit, la protection contre les indésirables qui ont envahi notre sol. Il a toujours été dans la volonté du législateur d'établir une distinction parmi les commerçants étrangers, entre ceux dont l'activité stimule le commerce français et ceux qui sont des causes de désordre par leur manque de conscience professionnelle et par leur inconduite.

Mais comment faire ce discernement? Ce qu'on exige en

1. Jugement du Tr. Civ. de la Seine, 30 avril 1930 cité. La subordination de la femme dans le mariage ayant été instituée en vue de sauvegarder l'unité et l'intégrité de la famille, les dispositions légales qui la sanctionnent ont un caractère d'ordre public. Par conséquent, un mari de nationalité américaine peut interdire à sa femme de paraître sur la scène en France, quoique ce droit ne lui soit pas reconnu par la loi américaine.

D'ailleurs la notion d'ordre public, ou l'application de la jurisprudence, dite de l'intérêt national, écarterait souvent la loi étrangère au profit de la loi française : voir à ce sujet notre chapitre v, du même Titre, p. 158.

premier lieu des étrangers, c'est une entrée et un séjour régulier sur notre sol.

L'article 4 du décret du 2 février 1939 stipulait que, sauf dérogations exceptionnelles, la carte de commerçant ne saurait être accordée à des étrangers qui n'auraient pas reçu l'autorisation de se fixer définitivement en France et qui y séjourneraient à titre provisoire. Cependant, d'après les directives données par le ministre de l'Intérieur aux préfets, ce texte ne doit pas s'appliquer rigoureusement. Ce qu'on demande seulement aux étrangers, c'est une entrée et un séjour régulier, quelle que soit la durée pour laquelle ils ont été autorisés à résider en France.

En effet, exiger d'eux qu'ils soient déjà détenteurs d'une carte à validité normale, pourrait être contraire à l'intérêt économique de notre pays, et contribuer à éliminer de bons éléments, capables, en raison de la nature de leur activité et des procédés nouveaux qu'ils nous apportent, d'exercer une influence heureuse, sur notre commerce. De plus, nous verrons que la carte de commerçant vaut elle-même autorisation de séjour. Aussi, cette mesure n'était-elle ni rationnelle, ni conforme à l'esprit de la nouvelle législation.

Est donc habilité à formuler une demande de carte, tout étranger en possession d'un titre de séjour quelconque, même valable pour une durée de moins de deux mois, passeport visé ou non visé, selon le pays d'origine de l'étranger¹.

Ne le sera pas, par contre, tout étranger qui séjourne en

1. L'article 2 du Décret du 14 mai 1938, modifié par le Décret du 15 mai 1940 (*J. O.* du 19 mai), définit ce qu'il faut entendre par entrée régulière :

« L'étranger soumis à l'obligation de la carte d'identité doit, avant toute autre chose, faire la preuve qu'il est entré en France de façon régulière :

« Pour être admis à pénétrer régulièrement sur le territoire français, tout étranger doit :

« D'une part, être muni d'un passeport national (ou d'un titre de voyage en tenant lieu) en cours de validité, revêtu d'un visa français non périmé.

« D'autre part, ne franchir la frontière que par un des points de passage obligatoire dont la liste limitative est fixée par arrêté ministériel, étant entendu que si son visa de passeport désigne spécialement l'un des points de passage, il doit effectuer le franchissement de la frontière par ledit point.

« Tout étranger qui ne réunit pas cette double condition est considéré comme ayant pénétré en France irrégulièrement ou clandestinement et tombe sous le coup des peines prévues par l'article 2, alinéa 1^{er}, du Décret-Loi du 2 mai 1938, sur la police des étrangers. »

situation irrégulière sur notre sol, ou bien contre qui a été pris un arrêté d'expulsion ou une mesure d'éloignement quelconque.

Les réfugiés ou émigrés pourront former une demande de carte de commerçant, s'ils possèdent la carte Nansen ou l'équivalent, mais ne le pourront pas ceux qui ne possèdent qu'un permis de séjour ou qu'un récépissé trimestriellement ou mensuellement renouvelable. On ne peut, en effet, les autoriser à se fixer définitivement en France et leur permettre d'exercer une profession quelconque, alors qu'on prépare leur émigration vers d'autres pays d'accueil.

Entrée et séjour réguliers en France, ces conditions n'impliquent-elles pas que seuls ont droit à la carte de commerçants les étrangers déjà sur notre sol et qui veulent s'y fixer.

Pourtant, il est possible de délivrer des cartes à des individus qui ne sont pas encore sur notre territoire. Le ministre de l'Intérieur, dans ses directives, a prévu deux cas que nous allons envisager.

Il peut d'abord s'agir d'individus encore domiciliés à l'étranger, mais qui sont désireux de venir exploiter un commerce en France et de s'y établir. Ces étrangers devront présenter leur demande de carte de commerçant avant de venir en France. Si elle leur est accordée, on leur délivrera le visa d'entrée sans aucune autre formalité, quand l'intéressé est soumis à l'obligation du visa.

L'autre cas vise les étrangers domiciliés hors de notre sol et qui exercent cependant leur activité commerciale, industrielle ou artisanale en France. En matière de carte d'identité, un principe essentiel est posé : celui de la nécessité d'un domicile sur notre territoire. Or, il y est fait dérogation en ce qui concerne la carte de commerçant étranger; on distingue quant à eux deux choses : le lieu de leur résidence personnelle et le lieu de leur activité professionnelle. Si des étrangers n'ont pas leur domicile personnel en France, mais s'ils y possèdent une exploitation et que le siège de cette exploitation soit en France, il faut les soumettre à la nécessité de la carte de commerçant.

Il y a lieu également d'ordonner une enquête sur la personne même de l'étranger, sur ses antécédents, condamnations de droit commun, faillites, etc...

Il faut considérer la compétence professionnelle des requérants, examiner quel a été leur apprentissage pour les petits commerces, l'expérience qu'ils ont acquise, les titres possédés, s'il s'agit d'entreprises plus importantes. La qualification professionnelle exigée n'est évidemment pas la même dans les diffé-

rentes branches de commerce ou d'industrie; certaines, en effet, demandent plus de connaissances techniques que d'autres. La carte ne doit pas non plus être délivrée à un insolvable; l'étranger doit disposer de moyens financiers suffisants pour pouvoir répondre de ses dettes en cas de mauvaises affaires. Ces moyens seront appréciés différemment, suivant la nature de l'établissement et suivant leur provenance : il est désirable que les propriétaires étrangers, surtout de petites et moyennes entreprises, mettent dans leur exploitation leurs capitaux personnels, plutôt que les sommes obtenues uniquement au moyen d'emprunts. Le fisc et les créanciers français de l'étranger ont alors des garanties plus solides.

Les demandes présentées par des personnes ayant rendu des services importants à la nation seront examinées avec plus de bienveillance.

Enfin et surtout, il faut tenir compte des condamnations encourues.

L'administration a intérêt à n'accorder une carte aux étrangers désireux de s'installer dans certaines professions déjà réglementées que lorsqu'ils satisfont aux conditions exigées par la législation spéciale en vigueur. Ainsi elle doit prendre en considération la loi du 19 juin 1930 portant interdiction de l'exercice de profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités, et le décret du 8 août 1935 sanctionnant certains délits en matière de société, lorsqu'il s'agit d'un étranger désirant exercer la profession de banquier ¹. De même elle ne doit pas accorder une carte à un Président de Conseil d'Administration qui tombe sous le coup du décret du 8 août 1935 précité.

Mais l'administration a un pouvoir discrétionnaire très étendu. Les dispositions légales spéciales que nous avons mentionnées soumettaient l'efficacité en France des condamnations prononcées à l'étranger soit à une vérification prononcée par le tribunal correctionnel (pour les condamnations à des crimes ou délits de droit commun), soit à l'exequatur (pour la faillite) ². L'administration, par contre, peut prendre en considération toute condamnation prononcée par une juridiction étrangère, dès lors qu'elle la connaît.

1. Cf. Même partie, Titre II, chap. 1^{er}, page 179.

2. Car les jugements étrangers ne bénéficient en France de l'autorité de la chose jugée qu'après exequatur prononcé par un tribunal français, à l'exception des jugements d'état ou de capacité, pour lesquels l'exequatur n'est nécessaire que lorsqu'ils nécessitent un acte d'exécution à proprement parler (Cf. Travers, *Droit commercial international*, Vol. VII, Fasc. 2, page 497 et ss.).

SECTION 2

Conditions législatives. La réciprocité

L'étranger capable et reconnu apte à exercer un commerce en France n'obtiendra pas sa carte, s'il ne remplit pas certaines conditions législatives; le décret-loi de novembre 1938 n'a pas abrogé, en effet, le décret-loi précédent du 17 juin.

En vertu de l'article 1^{er} de ce décret-loi : « Les étrangers autorisés à résider sur le territoire français, qui voudraient exercer une profession industrielle ou commerciale, jouiront, dans le cadre des lois et règlements, d'un traitement analogue à celui qui s'applique dans leur pays d'origine aux étrangers, et spécialement aux Français de la même profession. » C'est donc soumettre la jouissance du droit de faire le commerce en France à une condition de réciprocité. Jusqu'à présent, le droit d'exercer une profession commerciale ou industrielle était reconnu librement à tout étranger venant s'établir sur notre sol. Désormais, la nouvelle législation ne transforme-t-elle pas ce droit des gens en droit civil, pour reprendre les expressions traditionnelles?

Certes, la jouissance du droit d'exploiter un commerce n'est plus libre actuellement et est réglementée par la nouvelle législation. Néanmoins, l'étranger ne l'acquiert pas, comme il peut acquérir un droit civil.

D'après l'article 11 du Code civil, en effet, « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra. »

S'il n'existe pas de traité, l'étranger ne peut donc jouir en France de droits civils ¹. Il n'en aura la jouissance que lorsqu'un traité l'accordera aux Français établis dans son pays d'origine, tandis qu'un étranger, en dehors de tout traité, peut jouir, en France, du droit de faire le commerce.

Dans le cas de jouissance de droits civils, sauf clause expresse du traité, la réciprocité diplomatique ne suffit pas; les arrêts de la jurisprudence ne se contentent pas de réciprocité globale de nation à nation; ils exigent, en outre, une réciprocité législative : ils demandent qu'en plus du traité, la loi étrangère reconnaisse aux Français établis dans ce pays un droit similaire à celui dont l'étranger réclame la jouissance en France.

Si ce droit n'existe pas, le traité qu'il invoque est considéré

1. Cf. RIGAUD. *Op. cit.*, p. 163 et ss.

comme ne satisfaisant pas aux conditions de réciprocité exigées par l'article 11.

De même, la réciprocité exigée par le décret-loi du 17 juin 1938 suppose une réciprocité législative. Les étrangers ne peuvent s'établir comme commerçants, industriels ou artisans en France que si, dans leurs pays, les étrangers, plus spécialement les Français, peuvent s'y établir. D'une manière plus précise, un étranger ne peut exercer une profession déterminée en France, que si la législation de son pays reconnaît aux Français le droit d'exercer ladite profession.

Le décret-loi du 17 juin 1938 réserve d'ailleurs les pouvoirs de police et les restrictions qui ont été imposées par la suite. Il parle des étrangers « autorisés à résider sur le territoire français » et souligne que le principe de la réciprocité jouerait « dans le cadre des lois et règlements ». De la même manière, il suppose à l'étranger la possibilité de le faire jouer dans le cadre des règlements de police ou autres de sa loi nationale. Or, comme, dans la plupart des cas, les étrangers peuvent également s'établir commerçants ou industriels, avec plus ou moins de facilité, selon qu'une autorisation préalable est ou non exigée, cette mesure n'aura pas une très grande efficacité pratique.

Elle soulève néanmoins un problème important : celui des apatrides ¹.

La plupart des réfugiés : russes, arméniens, turcs, allemands, espagnols, etc..., perdirent leur nationalité en abandonnant leur patrie. En conséquence, ils n'étaient protégés, ni par les lois de leur pays d'origine, ni par les traités diplomatiques. Quel allait être leur sort en face des lois françaises ? Puisque aucun pays ne les reconnaissait comme ressortissants, la jouissance de droits, subordonnée à une condition de réciprocité, allait-elle toujours leur être refusée, faute pour eux de satisfaire à cette condition ?

On avait plaidé que la réciprocité ne pouvait plus avoir d'objet, lorsqu'il s'agissait d'apatrides : en conséquence, la condition de réciprocité ne leur serait pas appliquée.

Mais cette théorie fut repoussée, à la fois par la jurisprudence et par la doctrine, car le fait de ne plus être reconnu national d'un pays étranger n'enlève pas *ipso facto* la qualité d'étranger sur notre territoire.

1. Sur la condition des apatrides en France, cf. :

Clunet, 1936. TAGER : *La condition des apatrides*, p. 1191 et ss.

Clunet, 1939. TAGER : *Le statut des étrangers*, pp. 778 et ss.

Nouvelle Revue de Droit international privé 1938. RIPERT : *Le statut du réfugié*, pp. 62 et ss.

Des conventions internationales sont intervenues, qui règlent la situation des apatrides. Les premières n'apportent pas de grandes modifications à la condition légale des réfugiés : elles se bornent à donner des recommandations aux Etats signataires : c'est ainsi que l'arrangement relatif aux réfugiés russes et arméniens signé à Genève le 30 juin 1928, mis en vigueur par décret du 11 janvier 1930, dispose dans son article 4 que :

« Il est recommandé que la jouissance de certains droits et le bénéfice de certaines faveurs accordés aux étrangers sous condition de réciprocité ne soient pas refusés aux réfugiés russes et arméniens faute de réciprocité. »

Des conventions postérieures eurent pour but de rendre moins précaire le sort de l'apatride.

La convention de Genève du 28 octobre 1933 qui concerne les réfugiés russes, assyriens, assyro-chaldéens et assimilés, prévoit expressément que :

« La jouissance de certains droits et le bénéfice de certaines faveurs accordés aux étrangers ne doivent pas être refusés aux réfugiés russes et arméniens, faute de réciprocité. »

La convention du 4 juillet 1936, qui a trait aux réfugiés allemands, reprend la même disposition.

Il semble donc bien que, d'après les termes de cette convention, les Etats signataires soient obligés d'accorder aux réfugiés un traitement de faveur et de les dispenser de la réciprocité. Ce n'est plus seulement une recommandation qui leur est faite.

Telle n'est pourtant pas l'argumentation retenue par les directives du ministère de l'Intérieur. Elles paraissent, au contraire, supposer qu'il faille dans chaque cas une mesure spéciale dispensant les réfugiés de la réciprocité. Or, le décret-loi du 17 juin 1938 ne contient aucune disposition à leur égard.

Néanmoins, les solutions données par le ministère de l'Intérieur n'ont pas été défavorables aux réfugiés. Ils doivent, dans une très grande mesure, être dispensés de la condition de réciprocité.

A l'appui de ceci, on a évoqué des raisons de justice et d'humanité. La loi du 31 mars 1928¹, puis, postérieurement, des décrets-lois en date des 12 avril 1939² et 13 janvier 1940³ ont astreint les réfugiés sans nationalité aux obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et par la loi sur l'organisation en temps de guerre.

Pour tenir compte de cette situation particulière, le commu-

1. B. L. D. 1928, p. 248.

2. J. O., 16 avril 1939.

3. J. O., 18 janvier 1940.

niqué du ministère de la Guerre, publié au *Journal Officiel* du 10 juin 1937, dispose que les apatrides incorporés dans l'armée bénéficieront en toute matière et à peu de chose près du traitement national.

En conséquence, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur a décidé de faire bénéficier les réfugiés de l'article 7 de la convention de Genève du 28 octobre 1933, article qui règle leur situation au regard des lois sur la protection du travail, et qui leur accorde un statut privilégié par rapport aux autres étrangers.

Cet article dispose que les lois sur la protection du marché national du travail ne doivent pas être appliquées sans tempérament aux réfugiés; les restrictions qui en découlent sont levées pour les réfugiés « domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays, qui remplissent l'une des conditions suivantes :

Avoir trois ans de résidence dans le pays.

Avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence.

Avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence.

Etre ancien combattant de la grande guerre.

D'ailleurs ces textes, ainsi que le communiqué du ministère de l'Intérieur, sont loin d'être littéralement appliqués; on devrait en conclure à l'assimilation au national pour les réfugiés rentrant dans une des catégories spéciales énumérées, et les dispenser de la carte de commerçant. Or, il n'en est rien. Leur demande est simplement examinée plus favorablement. Si tous les réfugiés, quels qu'ils soient, sont exemptés de la réciprocité, ils doivent cependant satisfaire à toutes les autres conditions nécessaires pour l'obtention de la carte.

SECTION 3

Conditions économiques

Il ne nous reste plus, maintenant, qu'à parler des conditions économiques. Le décret-loi envisage la protection de nos intérêts : les commerçants étrangers ne seront plus acceptés en France que si leur présence ne doit pas nuire à notre commerce. Aussi deux mesures de protection ont-elles été prises.

§ 1. — *Pourcentages éventuels.*

Tout d'abord, le décret-loi du 17 juin 1938 fixe un pourcentage éventuel maximum de commerçants étrangers dans chaque branche professionnelle. Ensuite, il y a lieu d'examiner à propos de chaque cas individuel si l'établissement de l'étranger est utile ou, au contraire, nuisible au commerce français.

En effet, dans l'article 2 il s'exprime ainsi :

« Dans les différentes catégories d'industrie et de commerce, un pourcentage du nombre des étrangers y exerçant leur activité pourra, s'il y a lieu, être fixé, après avis des Chambres de Commerce et des groupements économiques. »

Il en résulte que les cartes de commerçants ne pourront être délivrées que dans la limite de ces pourcentages.

L'alinéa 3 de cet article continue ainsi : « Des décrets contre-signés par les ministres intéressés fixeront les conditions d'application des dispositions qui précèdent. »

Après la promulgation de ce décret-loi, le ministre du Commerce prit certaines dispositions en vue de son application. Il fallait, avant tout, procéder au recensement de tous les étrangers déjà établis en France, et cela par profession, si l'on voulait pouvoir fixer les pourcentages maxima. Avec l'aide de la Confédération Générale du Patronat français et de la Chambre de Commerce de Paris, les services des ministères établirent un questionnaire assez détaillé. Le ministère du Commerce envoya d'abord ces questionnaires aux Greffiers des Tribunaux de Commerce, avec charge d'y répondre. Il se heurta à un refus des greffiers, estimant que ce travail ne rentrait pas dans leurs fonctions. Aussi le ministère dut-il demander aux Chambres de Commerce de continuer l'enquête auprès des greffiers, et pour éliminer toute mauvaise volonté de la part de ces derniers, l'article 8 du décret du 2 février 1939 stipule : « Les Chambres de Commerce auront la faculté de consulter, dans les greffes des Tribunaux de Commerce de leur ressort, et de faire relever gratuitement, par des personnes qu'elles habiliteront à cet effet auprès des greffiers, le nombre par profession et par nationalité des inscriptions portées au registre du commerce. »

Parallèlement, le ministre du Commerce chargea la Confédération générale du Patronat français de procéder à une enquête, dans le but de compléter celle faite par les Chambres de Commerce et de connaître les vœux des intéressés en ce qui concerne l'établissement des commerçants étrangers.

Jusqu'à présent, aucun décret n'est encore intervenu pour

fixer un pourcentage maximum d'étrangers dans une quelconque des diverses branches professionnelles, Il est vrai que ces mesures s'imposent moins, étant donné que des dispositions d'ordre général ont dû être prises à la suite des événements qui s'appliquent aussi bien aux Français qu'aux étrangers, et qui restreignent beaucoup les possibilités de s'installer.

§ 2. — *Appréciation de l'opportunité de l'établissement envisagé.*

En dehors de ces limites, qui seront fixées par les pourcentages maxima, il y a lieu, lors de chaque nouvelle demande de carte de commerçant, d'examiner l'opportunité de l'établissement nouveau au point de vue économique, d'examiner s'il est favorable ou non au commerce français. Ceci est du rôle du préfet, des Chambres de Commerce et des organismes syndicaux.

Le Préfet doit émettre son avis sur l'intérêt que présente l'établissement, sur la répercussion de cette installation dans l'économie locale ou régionale.

Mais c'est surtout aux Chambres de Commerce qu'il appartient de décider de l'opportunité économique de l'établissement.

Des directives ont été envoyées au président de la Chambre de Commerce de Paris, par le ministre du Commerce, après la promulgation du décret-loi de 1938. Elles renseignent les Chambres de Commerce sur l'esprit et sur la manière de procéder à ces enquêtes.

D'après ces directives, si l'enquête du préfet doit surtout s'inspirer du souci de l'ordre public, la Chambre de Commerce envisagera tout spécialement le point de vue économique.

Le préfet examine la moralité de l'individu, voit s'il ne s'agit pas d'un indésirable et, accessoirement, donne son avis sur la répercussion de l'installation de l'établissement considéré sur l'économie locale.

La Chambre de Commerce, elle, recherchera les conséquences de cette installation sur le commerce français.

Elle recherchera « l'intérêt d'ensemble de l'économie française, avec la préoccupation d'exercer, s'il y a lieu, un arbitrage entre les divers intérêts particuliers ».

Elle considérera donc l'intérêt de la branche professionnelle à laquelle appartient l'activité que veut exercer l'étranger : pour cela, elle consultera les Chambres syndicales ou patronales et, actuellement, les Comités d'organisation intéressés. Mais comme les réponses de ceux-ci risqueraient d'être dictées par la crainte de la concurrence, comme les avis donnés risqueraient

d'être par trop partiiaux, la Chambre de Commerce doit également consulter les Chambres syndicales ou patronales, les Comités d'organisation des commerces ou industries qui pourraient être soit fournisseurs, soit acheteurs de l'entreprise considérée.

Quand l'étranger projette de créer ou de reprendre des établissements dans plusieurs lieux, seront consultées non seulement la Chambre de Commerce du lieu de l'établissement principal, mais, également, celles des lieux des établissements secondaires.

Les directives du ministre du Commerce recommandent également aux Chambres de Commerce de ne pas se placer sur un terrain uniquement local. Même lorsque l'étranger sollicite une carte en vue de la création d'un seul établissement, il y a lieu de demander aux Chambres de Commerce proches ou même éloignées leur avis et de faire connaître s'il existe dans leur ressort des établissements auxquels nuirait l'installation de l'établissement considéré.

Enfin, les Chambres de Commerce doivent éventuellement consulter la région économique dont elles dépendent.

Avant de donner leur avis, les Chambres de Commerce doivent examiner à quel individu elles ont affaire, mais surtout elles doivent voir si, d'après les résultats de leur enquête, l'établissement en question est « un apport intéressant pour l'économie française, soit par des procédés nouveaux de fabrication, soit par de nouveaux articles de vente ». Elles doivent aussi rechercher si, jusqu'à présent, le commerce français importait ou non les articles qui seront vendus par l'étranger, apprécier si, de l'installation de l'étranger, il ne résulterait pas un apport nouveau de capitaux, qui serait un stimulant pour notre commerce, ou bien, lorsque l'étranger ne compte pas définitivement s'installer en France avec sa famille, s'il n'y aurait pas, au contraire, fuite de capitaux ou de bénéfices à l'étranger, ce qui contribuerait à agir défavorablement sur notre change. Enfin, elles doivent examiner si l'étranger ne nous apporterait pas des débouchés nouveaux sur des marchés que l'exportation française n'atteint pas encore.

Elles doivent envisager aussi le cas où l'étranger emploierait ou non de la main-d'œuvre française et des spécialistes français. Il y aura lieu, en effet, d'accorder plus favorablement la carte, s'il y a un chômage important parmi les ouvriers ou employés de cette branche.

Enfin, s'il y a doute, si l'apport fait à l'activité économique nationale ne paraît pas suffisant pour motiver à lui seul un avis favorable, les Chambres de Commerce devront s'inspirer des

statistiques qu'elles ont établies, en application de l'article 8 du décret du 2 février 1941. Elles envisageront le nombre de commerçants étrangers, mais aussi l'état du commerce français dans la branche professionnelle.

Enfin, l'enquête économique est complétée par le ministère du Commerce, aujourd'hui Secrétariat d'Etat à la Production industrielle, Direction du Commerce intérieur, qui, après consultation de la Direction technique, décide de l'opportunité de la demande pour l'ensemble de notre économie.

Protection du commerce français, protection contre les indésirables, mais aussi protection de notre économie contre le trop grand nombre des étrangers, tel est le but de ces décrets-lois, telles sont aussi les mesures prises, les conditions exigées pour l'atteindre. Sont-elles vraiment efficaces? Nous le verrons par la suite.

CHAPITRE III

PROCÉDURE — SANCTIONS

SECTION 1

Procédure

La procédure suivie pour la délivrance des cartes de commerçants étrangers a été établie par le décret-loi du 2 février 1939, portant règlement d'administration publique, pour l'application du décret-loi de novembre 1938, et par les circulaires du ministère de l'Intérieur; elle s'inspire « du souci de donner aux pouvoirs publics, dans un domaine aussi important pour la vie du pays que celui du contrôle des activités commerciales étrangères, les moyens de suivre une pratique cohérente de sélection soigneuse et méthodique.

§ 1. — *Procédure normale.*

La procédure normale est établie de manière à s'assurer que les conditions nécessaires à l'obtention de la carte sont remplies.

L'autorité administrative compétente, pour recevoir le dépôt de la demande de la carte de commerçant étranger, est le préfet.

Un principe domine tout le régime de délivrance de carte d'identité : le préfet compétent pour connaître des demandes de cartes, est le préfet du lieu de domicile ou de résidence de l'étranger. C'est lui qui reçoit aussi bien les demandes nouvelles que celles de renouvellement.

Or, l'article 2 du décret du 2 février 1939 apporte en la matière une dérogation importante : le préfet compétent, lors-

qu'il s'agit de commerçants, n'est plus le préfet du lieu de domicile ou de résidence, mais le préfet du département dans lequel celui-ci se propose d'exercer son activité professionnelle.

Il est vrai que, dans la plupart des cas, il y a identité entre le lieu de l'exploitation commerciale de l'étranger et le lieu de son habitation personnelle. Néanmoins, ils peuvent être différents. Dans ce cas, l'article 2 joue. Cette disposition est rationnelle. Il importe que ce soit, en effet, le préfet du lieu d'exercice de l'activité professionnelle de l'étranger qui fasse l'enquête, qui connaisse la situation et la personnalité de l'individu, car c'est au lieu de l'exploitation commerciale, plus qu'au lieu de la résidence personnelle du commerçant, que se produiront les répercussions de l'installation.

Lorsqu'il s'agit d'un marchand ambulant, le préfet du lieu du domicile redevient compétent, car la compétence en raison du lieu de l'exploitation du commerce ne pourrait s'appliquer.

Il semble que les nomades, au cas où ils veulent exercer une profession les assujettissant à la carte, et bien que les directives du Ministère ne le prévoient pas, doivent déposer leur demande à la Préfecture du lieu de leur entrée en France, conformément à la solution suivie en ce qui concerne le carnet anthropométrique¹.

A chaque demande de carte, un questionnaire en double exemplaire d'un modèle spécial doit être rempli, questionnaire qui comporte deux parties : l'une sur un feuillet bulle est remise à l'étranger; elle est destinée à ses déclarations et comporte des mentions relatives à sa situation administrative et familiale, l'exposé du genre d'activité qu'il se propose d'exercer. L'autre, sur feuillet orange, est réservée à l'autorité administrative et aux Chambres de Commerce.

L'intéressé joindra à ce questionnaire une demande sur papier timbré au tarif en vigueur. Il dépose le tout à la préfecture, et à la préfecture seule.

Alors qu'il est de pratique courante de déposer les demandes de cartes d'identité ordinaires ou de travailleurs soit aux préfectures, soit aux mairies, qui les transmettent ensuite à la préfecture, les maires ne sont pas habilités à recevoir les demandes des cartes de commerçants. Ce dépôt ne peut se faire qu'à la préfecture, et ceci pour plusieurs raisons :

Tout d'abord les questions à résoudre sont d'importance considérable; ensuite les circulaires du ministère de l'Intérieur

Cf. 1^{re} Partie, Titre II, Chap. IV, p. 44.

font état de ce qu'un très grand nombre de renseignements seront demandés, et de ce qu'on ne peut, en raison de ceci, astreindre les mairies à l'étude de la législation en vigueur.

Les requêtes sont enregistrées. Mais elles ne donnent pas lieu à la délivrance d'un récépissé pour le demandeur. On a estimé, en effet, que beaucoup de personnes, ignorantes de la législation et peu averties, apprécieraient faussement la valeur réelle de ce document, et préjugeraient à tort de la réponse finale donnée à leur demande.

Le seul dépôt ne comporte perception d'aucun droit, ni d'aucune taxe.

La préfecture procédera à une vérification générale de la demande au moment du dépôt, s'assurera qu'aucune partie n'en a été omise.

Nous avons vu que son enquête serait surtout d'ordre public; elle fait figurer au feuillet orange tous les renseignements que l'on peut avoir sur l'étranger, sur ses antécédents, sa moralité, sa situation en France; elle ajoute, sur ce même feuillet, au titre « Renseignements généraux et divers », toutes les indications de nature à éclairer les Chambres de Commerce et les Ministres sur l'intérêt de l'établissement considéré. Elle donne son avis motivé sur la suite de la demande.

Lorsqu'il s'agit d'un établissement principal et d'établissements secondaires dans d'autres départements, le seul préfet compétent est le préfet du lieu de l'établissement principal. Il saisit alors les préfets des départements dans lesquels sont situés les établissements secondaires. Le préfet du lieu de l'établissement principal ne doit émettre son avis que lorsque les autres préfets lui auront fait connaître le leur et lui auront transmis les renseignements qu'ils possèdent sur l'étranger ou l'établissement en question.

Les préfets ont reçu des directives particulières, au cas où la demande de carte est faite par un ambulant : celle-ci peut être sollicitée pour plusieurs départements : département dans lequel réside le requérant, « départements limitrophes, exceptionnellement départements voisins ». Mais lorsqu'un étranger présente une demande pour une région plus étendue, le préfet doit lui faire remarquer que la prospection par lui, d'une grande partie de notre territoire, peut être propre à léser les intérêts économiques, et rend plus difficile le contrôle de la police. En conséquence, les possibilités de rejet seront plus grandes. Si l'étranger persiste dans ses intentions premières, le préfet n'est pas habilité pour refuser la demande, il doit mettre en relief sur le feuillet orange l'importance particulière de celle-ci, les

justifications éventuelles fournies à son appui ou les raisons qui rendent inopportune sa prise en considération.

L'enquête de la préfecture, une fois terminée, nous avons vu qu'il y a lieu de consulter les Chambres de Commerce sur l'opportunité économique de l'établissement.

Le dossier complet, feuillets bulle et orange en deux exemplaires, est transmis à la Chambre de Commerce ou, s'il s'agit d'une demande d'exploitation de fonds artisanal, à la Chambre des Métiers, mais, même dans ce cas, il peut y avoir intérêt à saisir la Chambre de Commerce.

Lorsqu'il y a plusieurs lieux d'exploitation, la Chambre saisie sera celle du lieu du principal établissement, qui consulte celles des lieux des établissements secondaires. Le dossier est transmis de plus à l'organisation professionnelle compétente.

Lorsque les Chambres de Commerce ou de Métiers consultent des Organisations syndicales ou des Comités d'organisation, elles doivent s'abstenir de leur communiquer le dossier lui-même, mais les saisir, soit par une communication écrite, soit par une demande verbale qui ne leur donne que les éléments d'information nécessaires pour qu'ils puissent émettre leurs avis.

La Chambre de Commerce ou la Chambre des Métiers retourne le dossier à la préfecture. C'est le préfet qui le transmet au ministère compétent.

Sous le régime des décrets-lois de novembre 1938 et de février 1939, les préfets devaient communiquer les dossiers au ministère du Commerce, et, lorsqu'il s'agissait d'artisans non fiscaux, au ministère du Travail. Actuellement, il n'y a plus de différence, qu'il s'agisse d'un fonds commercial, ou d'un fonds artisanal, le dossier complet en double exemplaire est transmis au Secrétariat d'Etat à la Production industrielle, Direction du Commerce intérieur.

Cette direction consulte les diverses directions techniques intéressées, elle peut également consulter le ministère des Affaires étrangères ou tout autre département.

Après décision, la Direction du Commerce intérieur transmet un des deux exemplaires au ministère de l'Intérieur, Direction générale de la Sécurité nationale, Direction de la Police du Territoire et des Etrangers, 6^e Bureau, et conserve l'autre exemplaire.

C'est au Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qu'il appartient, en effet, d'adopter une décision définitive. Une fois celle-ci prise, il retournera le dossier à la préfecture. Lorsque la demande a été accueillie favorablement, la préfecture délivrera alors la carte, percevra la taxe affectée, et constituera le dossier.

C'est au moment seulement de la délivrance de la carte, et avant de remplir matériellement le titre, qu'il y a lieu de percevoir la taxe afférente et de constituer le dossier.

Les taxes dues sont analogues à celles perçues à l'occasion de la délivrance des cartes de non-travailleur. Rien n'a été changé dans les déterminations des catégories d'étrangers, soit dispensés du paiement de toute taxe, soit ayant droit à une taxe à tarif réduit. Il y a donc lieu de se reporter au décret-loi du 23 décembre 1939¹, qui modifie l'article 203 du Code du Timbre.

En conséquence, la taxe perçue à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de la carte donne lieu au paiement d'une somme de 400 francs, dont 350 pour l'Etat et 50 pour un fonds commun, à répartir entre les départements et les communes (article premier remplaçant l'article 203 du Code du Timbre, Art. 1).

Des dispositions de l'article 203 nouveau du Code du Timbre (Art. 2), il résulte que les commerçants étrangers, pères ou mères d'un ou plusieurs enfants français, bénéficient d'un taux réduit à 100 francs, dont 80 pour l'Etat et 20 pour les fonds communs.

D'autres sont totalement exonérés (Art. 3).

Ce sont :

1° Les étrangers apatrides appelés sous les drapeaux en exécution de la loi du 31 mars 1928² sur le recrutement de l'armée, ou justifiant de l'accomplissement de leur temps légal de service militaire dans l'armée française;

2° Les anciens militaires de la Légion étrangère titulaires du certificat de bonne conduite, et dont la demande de résidence en France a fait l'objet d'un avis favorable de leur chef de corps;

3° Les étrangers ayant servi en temps de guerre dans l'armée française;

4° Les étrangers justifiant d'avoir servi sur notre territoire depuis le 1^{er} septembre 1939 dans les armées alliées pendant une durée de trois mois au moins ou avoir été réformés à la suite de blessures ou de maladies contractées au cours de ce service;

5° Les conjoints et, s'ils sont à leur charge, les enfants mineurs non mariés des étrangers visés aux n^{os} 1 à 4 du présent paragraphe;

6° Les conjoints étrangers de Français mobilisés ou justifiant avoir été mobilisés;

1. J. O., 6 janvier 1940.

2. B. L. D. 1928, p. 248.

7° Les conjoints et, s'ils sont à leur charge, les enfants mineurs non mariés des fonctionnaires ou agents des nations alliées en service sur le territoire français.

Les modalités de versement des taxes afférentes à la délivrance des diverses sortes de cartes d'identité en usage sont applicables aux cartes de commerçant. L'intéressé peut donc verser la somme nécessaire au compte de chèque postal du régisseur de la recette de la préfecture.

La carte de commerçant est alors remise à l'étranger. Jusqu'au 6 septembre 1939, elle consistait simplement en une carte de non-travailleur, de validité normale, à laquelle on ajoutait un feuillet unique orange. A partir de cette date, ce document provisoire a été remplacé par un document définitif, le feuillet intercalaire orange est supprimé. Les mentions de la carte doivent être toutes remplies avec soin. Elles comportent la durée de validité, l'indication du ou des départements dans lesquels l'intéressé a la possibilité d'exercer sa profession avec, en outre, tous les renseignements sur l'individu lui-même (nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, etc...).

Le dossier réglementaire est constitué de la même manière que pour les cartes de travailleur.

Il comprend une chemise renfermant photographie, fiche blanche et bleue, requête sur timbre.

De même que les préfectures sont seules habilitées à recevoir le dépôt des demandes de carte de commerçants étrangers, de même elles sont seules compétentes pour constituer ce dossier, contrairement à la pratique suivie pour les autres cartes; en effet, lorsqu'il s'agit de cartes de travailleur ou de cartes à validité normale, les mairies peuvent constituer le dossier de l'étranger.

Toute cette procédure est essentiellement secrète; pendant la durée de l'instruction, aucun tiers ne doit pouvoir prendre connaissance du dossier. Les employés de l'administration, ainsi que les membres des Chambres de Commerce, sont liés par le secret professionnel. Pour ce motif, le dossier doit faire retour à la préfecture, après transmission à la Chambre de Commerce; car la Préfecture, lorsqu'il s'agit de questions touchant à la défense nationale, à la politique générale, de toute affaire, généralement confidentielle, ajoute alors des renseignements au dossier, renseignements qu'il y a intérêt à ce que les Chambres de Commerce ignorent. Pour la même raison, les Chambres syndicales ne connaissent pas tout le dossier.

Le législateur a tenté d'entourer la décision de l'Administration de quelques garanties. C'est en partie dans ce but qu'il a

prescrit la consultation des organismes professionnels. En outre, l'article 9 du décret-loi du 2 février 1939 prévoyait l'institution d'une Commission interministérielle dont la composition devait être fixée par arrêté. Un arrêté en date du 10 mars 1939 fut pris en application de cet article, qui fixait la composition de la Commission : en faisaient partie le Directeur des Affaires commerciales et industrielles au ministère du Commerce, Président; le Secrétaire général de la Présidence du Conseil, le Directeur des Affaires civiles et du Sceau de la Justice, le Sous-Directeur des Affaires administratives et des Unions internationales au ministère des Affaires étrangères, le Directeur adjoint de la Police des Etrangers à l'Intérieur, le Directeur général du Travail de la Main-d'œuvre au ministère du Travail, le Directeur de la Propriété industrielle au ministère du Commerce, le Directeur des Accords commerciaux au ministère du Commerce, le Directeur de l'Administration générale, de l'Expansion commerciale et de l'Information économique.

Le rôle de cette Commission était d'étudier toutes les questions qui pouvaient se poser à propos de la délivrance des cartes de commerçant, cas d'espèces, comme problèmes plus généraux. Toutefois, elle ne se réunit plus depuis les hostilités.

§ 2. — *Procédure extraordinaire.*

Cette procédure est la procédure usuelle, mais dans certains cas elle est différente. Une procédure beaucoup plus simple avait été instituée en ce qui concernait les étrangers qui devaient simplement régulariser leur situation. La préfecture leur délivrait un feuillet orange, qu'ils intercalaient dans leurs cartes soit immédiatement, soit après enquête, pour ceux dont les cartes ne portaient pas la mention « commerçant » à la rubrique profession. La délivrance s'opérait gratuitement. Cette carte durait jusqu'à l'expiration de la validité de leur carte d'identité. Les services de la préfecture devaient veiller à ce que la durée de validité mentionnée sur le feuillet orange correspondît exactement à celle de la carte, et à ce que la mention de la profession fût la même que celle qui figurait sur leurs cartes d'identité (s'ils étaient déclarés comme commerçants).

A l'expiration de validité, ces étrangers devaient demander le renouvellement de leur carte, suivant la procédure normale; il y avait alors lieu à perception de la taxe.

Le feuillet intercalaire était délivré aux marchands ambulants s'ils étaient de ceux dont la situation pouvait être immédia-

tement régularisée, et si, en outre, leur demande ne portait que sur les départements limitrophes de celui où ils résidaient. Lorsqu'elle portait sur une portion plus étendue de territoire, la préfecture devait alors consulter les services du ministère de l'Intérieur.

La procédure est également un peu différente lorsqu'il s'agit d'étrangers domiciliés hors de France, soit qu'ils veuillent s'y établir définitivement comme commerçants, soit que, résidant toujours à l'étranger, ils possèdent en France une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale. Ils doivent se présenter au Consulat de France dont dépend le lieu de leur résidence, ils y déposent leur requête et reçoivent également un questionnaire à remplir, partie bulle, assez semblable à celui que remplissent les étrangers faisant leur demande en France. Sur la partie orange, confidentielle, le consul émet son avis, le dossier est transmis par ses soins au ministère des Affaires étrangères, qui le fait parvenir au ministère de l'Intérieur : celui-ci saisit alors le préfet du lieu où le requérant a l'intention d'exercer son activité, ou celui du lieu du principal établissement, si des succursales sont projetées. Lorsqu'il s'agit d'étrangers qui continueront de résider hors de notre territoire, ils doivent en outre faire élection de domicile en France, là où ils se proposent d'exercer leur commerce.

La procédure ordinaire suit alors son cours.

Lorsque le dossier parvient au Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, après avis de la Direction du Commerce intérieur, le Ministre de l'Intérieur doit alors envoyer au Consul de France note de la décision prise à l'égard de l'intéressé ; il le fait par l'intermédiaire du département des Affaires étrangères. Et en même temps il retourne le dossier à la préfecture compétente. C'est seulement à son arrivée en France, et après justification fournie à la préfecture de son identité et de son entrée régulière (mais nous avons dit que l'accueil de la demande entraînait *ipso facto* la délivrance du visa), que l'étranger peut obtenir la délivrance de sa carte.

SECTION 2

Possibilité d'un recours

Les décrets-lois de novembre 1938 et février 1939 ne prévoient aucun recours en cas de refus de la carte. L'administra-

tion dispose en cette matière de pouvoirs extrêmement étendus.

Néanmoins, l'étranger ne pourra-t-il pas saisir le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative? Le refus de l'administration est-il un acte administratif susceptible de recours? On sait, en effet, que certains actes, par leur nature, échappent au contentieux administratif. Il s'agit des actes de gouvernement et des actes discrétionnaires de l'administration. D'après l'opinion récente du Conseil d'Etat, les actes de gouvernement sont des actes accomplis par l'exécutif dans l'exercice de sa fonction politique. Pendant longtemps on avait étendu cette notion d'acte de gouvernement aux actes comportant l'expulsion d'étrangers, pour les faire échapper au contentieux de l'excès de pouvoir. A l'heure actuelle, cette catégorie d'actes est considérée comme actes administratifs susceptibles d'être attaqués ¹.

Il existait toute une catégorie d'actes qu'on appelait actes discrétionnaires et qui ne relevaient pas de la juridiction administrative. Cette catégorie comprenait tous les actes portant autorisation quelle qu'elle soit. Elle a maintenant disparu. Tous les actes administratifs sont donc soumis au contrôle du Conseil d'Etat, tout au moins lorsqu'ils ne mettent en jeu que des intérêts privés ou d'un caractère général, mais non politiques.

Aussi le recours, dans le cas présent, sera possible si l'étranger peut justifier qu'il est dans une situation permettant son ouverture : en effet, le Conseil d'Etat ne statue sur le fonds qu'en cas d'excès de pouvoir de la part de l'administration, en particulier lorsqu'il y a violation de la loi de sa part ou détournement de pouvoirs. Il n'y a jamais de recours pour opportunité d'un acte administratif. L'administration a un pouvoir discrétionnaire dans le choix de ces motifs qui inspirent ses actes, pourvu qu'ils soient légaux et rentrent dans le cadre de sa mission.

Il semble donc bien que l'action de l'étranger pour refus de sa carte de commerçant sera rarement recevable.

Il ne peut, en effet, discuter des motifs de refus de l'administration, que d'ailleurs il ignore, la décision de refus n'étant jamais motivée. Il n'aura que peu souvent la possibilité de prouver une violation de la loi : la procédure reste secrète, ses différentes étapes ne sont pas visées par la décision. Il ne saura donc pas si celle-ci a été régulièrement adoptée. Nous

1. Conseil d'Etat, 31 mai 1919, Lebon, p. 525.

» 21 octobre 1936, D. H., 1937, 6.

» 8 février 1939, D. H., 1939, 325.

retrouverons plus loin la question de savoir si le recours peut être intenté lorsque les droits de l'étranger sont garantis par un traité¹. Il pourra agir seulement quand il soupçonnera un détournement de pouvoir de la part de l'autorité administrative.

SECTION 3

Sanctions

Des sanctions ont été édictées contre le commerçant étranger qui ne satisfait pas aux exigences des décrets-lois de 1938 et de 1939.

Ces sanctions sont de deux sortes : administratives et pénales.

L'administration, pendant la durée du délai de validité, peut retirer à l'étranger sa carte. Le décret de février 1939, article 4, alinéa 2, prévoit trois causes capables de motiver ce retrait : fausses indications données par l'étranger au cours de l'enquête préalable, faillite, condamnation pour crime ou délit de droit commun. L'étranger n'est plus, en effet, dans des conditions telles qu'il aurait obtenu la carte, s'il en avait fait la demande. L'expulsion pourra suivre le retrait de la carte.

Ce texte est-il limitatif ou non ? Il semble qu'on puisse soutenir qu'il est impossible de priver l'étranger de sa carte pour des motifs autres que ceux prévus dans la loi. Il s'agit, en effet, d'un texte restrictif des droits de l'étranger qui devrait, d'après la règle générale, être d'interprétation étroite.

Ce n'est pas cependant l'avis de l'administration. Elle admet, au contraire, que le décret est énonciatif. Actuellement, de nombreux retraits sont opérés pour hausse illicite, contraventions aux règlements, etc.

Le Ministre de l'Intérieur procède au retrait de la carte par simple mesure de police, sur proposition du préfet, du Secrétaire d'Etat à la Production industrielle ou d'office.

Ce retrait sera-t-il également prononcé à la suite d'une condamnation de l'étranger à une des sanctions pénales prévues pour infraction au décret-loi ? Le texte ne le dit pas expressément, mais cela n'est pas douteux, seulement cela n'est pas obligatoire, mais laissé à l'arbitraire de l'administration.

1. Cf. Même partie. Titre III, chap. II, p. 212.

Celle-ci peut également refuser le renouvellement de la carte arrivée à expiration, sans avoir à justifier son refus.

Enfin, d'après l'article 2 du décret du 25 décembre 1939, qui modifie l'article 203 du Code du Timbre, valable pour toutes les cartes d'identité :

« Tout étranger assujetti à la carte d'identité, qui n'en a pas demandé la délivrance ou le renouvellement dans les délais prescrits, doit verser une taxe dont le taux est fixé à 100 francs par mois ou fraction de mois de retard. Le taux est réduit à 25 francs pour les étrangers visés aux deuxième et troisième paragraphes de l'article 203. » (Il s'agit des étrangers bénéficiant d'un taux de faveur.)

Des sanctions pénales ont été édictées par le décret-loi du 17 juin 1938 et par celui du 13 novembre.

L'exercice d'une profession industrielle et commerciale, contraire aux décrets de contingentement, est puni de 100 à 2.000 fr. d'amende, de un mois à six mois de prison, ou d'une de ces deux peines seulement, doublées en cas de récidive, et suivi de la fermeture éventuelle de l'établissement.

L'article premier du décret-loi de novembre sanctionne les infractions aux prescriptions de ce décret, et des décrets-lois d'application. Ce sont celles que commet l'étranger lorsqu'il exerce une profession commerciale sans carte, se livre à une autre profession que celle inscrite sur sa carte, ou exerce son activité dans un département autre que celui pour lequel l'autorisation a été délivrée, enfin, lorsqu'il ne restitue pas sa carte d'identité à la requête des autorités administratives, ou omet d'en demander le renouvellement en temps utile¹.

Il est alors passible « d'une amende de 100 à 2.000 francs, d'un emprisonnement d'un mois à six mois, ou d'une de ces deux peines seulement ». En cas de récidive, les peines sont également portées au double. « Le Tribunal pourra, en outre, ordonner la fermeture de l'établissement. »

L'étranger commerçant reste soumis aux sanctions de droit commun prévues par le décret-loi du 2 mai 1938 relatif à la carte d'identité des non-travailleurs à validité normale, lorsque les infractions qu'elles punissent ne sont pas visées expressément dans les dispositions légales spéciales aux commerçants :

maximum des peines prévues pour fausse déclaration d'état civil, dans le but de dissimuler sa véritable identité (D. 2 mai 1938, art. 12), emprisonnement de un mois à un an et amende de 100 à 1.000 francs lorsque l'étranger se trouve sur le territoire

1. Sur la durée de validité de la carte, cf. même Titre, chap. v, p. 153.

français après le délai imparti pour le quitter à la suite du retrait ou du refus de délivrance de la carte (D. du 2 mai 1938, art. 2, al. 3).

Lorsque le commerçant étranger est sous le coup d'une mesure d'expulsion, soit qu'il n'ait pas restitué sa carte aux autorités administratives, soit à la suite d'une condamnation à une des peines mentionnées ci-dessus, lorsqu'il se soustrait à cette mesure, ou se réintroduit en fraude, il est passible d'une condamnation à six mois de prison au minimum et à la ré-expulsion (décret-loi du 2 mai, art. 9). Enfin le ministre de l'Intérieur peut fixer une résidence aux étrangers dans l'impossibilité de quitter le territoire. Ceux qui ne se conformeraient pas à la décision ministérielle sont passibles d'un emprisonnement de six mois à trois ans (D. du 2 mai, art. 11).

Auparavant, les peines, prononcées contre les étrangers qui ne possédaient pas de papiers d'identité en règle, ne présentaient que peu d'importance et restaient des peines de simple police. Actuellement, elles se sont aggravées, l'étranger, on l'a vu, est souvent passible de prison.

Les infractions aux prescriptions légales relèvent maintenant de la compétence du tribunal correctionnel. Elles prennent donc le caractère de délit. En conséquence, les peines prononcées, amendes ou prison, figurent au casier judiciaire du délinquant.

Celui-ci était traité avec une rigueur toute particulière : la loi interdisait, en effet, au juge, dans la plupart des cas, d'accorder le bénéfice du sursis¹, ou de tenir compte des circonstances atténuantes² (Décret 2 mai 1938, art. 13). Ces dispositions, il est vrai, ne concernaient que les cartes de non-travailleur. Mais il était vraisemblable de les étendre à la carte de commerçant, étant donné que les peines prononcées sont identiques et que les deux réglementations sont liées.

Fallait-il en déduire que ces peines étaient des délits contraventionnels? M. TAGER³ le soutenait; il arguait justement de l'interdiction faite au juge d'accorder le sursis ou les circonstances atténuantes : il entendait par là que le juge, comme en matière de contravention, ne pouvait tenir compte de l'ignorance des parties, et que, chaque fois que les circonstances matérielles, qui caractérisaient le délit, s'étaient produites, il fallait appliquer la peine.

1. Loi du 26 mars 1891.

2. Article 463 du Code Pénal.

3. Cf. TAGER : *Le Statut des Etrangers d'après les récents décrets-lois*. Clunet, 1939, p. 289.

Le décret-loi du 24 juin 1939¹ vint tempérer les dispositions des décrets de 1938. Désormais, l'étranger qui n'a pas fait sa demande de carte, ou qui a laissé expiré le délai utile pour en solliciter le renouvellement, bénéficiera du sursis et des circonstances atténuantes. Cependant, la loi du 26 mars 1891 et l'article 463 du Code Pénal restent applicables aux sanctions édictées par les articles 11 et 12 précités du décret de mai 1938.

Néanmoins, l'article 3 du décret-loi du 2 mai 1938 prévoyait déjà le cas d'excuse valable. Les tribunaux conservaient donc un certain pouvoir d'appréciation. Il a été jugé que la négligence ou l'oubli ne pouvait être considéré comme une excuse valable de nature à exonérer l'étranger des pénalités prévues². En pareil cas, l'admission d'une telle excuse enlèverait toute efficacité à la réglementation. D'après la jurisprudence, l'excuse valable ne peut être identifiée à toute atténuation de responsabilité (c'était tourner la prohibition des circonstances atténuantes), mais elle doit s'entendre de tout empêchement normal et légitime rencontré par l'étranger dans l'accomplissement des formalités prescrites par la loi³ et assimilé à la force majeure⁴.

Ces différents arrêts ont été rendus à propos d'omission de demande, ou de non-renouvellement de cartes ordinaires. Lorsqu'il s'agit de cartes de commerçants, cette jurisprudence ne saurait recevoir d'application que lorsque l'étranger aurait été empêché de demander le renouvellement de sa carte dans les délais voulus ou lorsqu'il s'agit d'un commerçant déjà établi avant la promulgation des nouveaux décrets-lois; en effet, pour ceux qui font une première demande, l'obtention de la carte, nous le verrons, doit être antérieure à l'établissement.

1. *J. O.*, 25 juin 1939.

2. Tribunal correctionnel d'Albertville, 4 octobre 1938. *Sirey*, 1939, II, 117. *Dalloz* 1939-2-71 et note Lebrun.

3. Tribunal correctionnel de Saint-Brieuc, 16 mars 1939. *Clunet*, 1939, p. 600. *Dalloz* 1939-2-71 et note Lebrun.

M. Lebrun remarque que sans être assimilé à toute atténuation de responsabilité, l'excuse valable est cependant une notion différente de la force majeure, car il n'y aurait pas besoin d'un texte spécial pour envisager le cas de force majeure, l'excuse valable doit être admise dès lors que, ne créant pas l'impossibilité absolue caractérisant la force majeure, elle est de nature à établir la bonne foi de l'inculpé (tel est le cas de l'erreur de fait, mais non de l'ignorance de la loi ou de l'erreur de droit qui n'ont jamais en matière pénale d'influence sur la responsabilité du délinquant).

4. Tribunal correctionnel de la Seine, 31 octobre 1938, *D. H.* 1939, 15.

CHAPITRE IV

RÉGIMES EXCEPTIONNELS

Dans certains cas, il est apporté des dérogations au régime normal des cartes d'identité de commerçant étranger que nous venons d'étudier.

Ces dérogations s'inspirent de deux idées : tantôt il s'agit d'un étranger à qui on ne veut pas conférer le droit définitif d'exercer le commerce en France — on lui délivre alors une autorisation temporaire.

Tantôt, au contraire, il s'agit d'étrangers qu'on veut favoriser, d'exploitations qui présentent un intérêt tout à fait particulier pour notre économie nationale. Aussi, pour ces exploitations, le décret-loi du 21 avril 1939 institue-t-il un régime de faveur.

SECTION 1

Autorisations temporaires (décret-loi du 21 avril 1939)

Envisageons d'abord le cas des autorisations temporaires. Toute carte de commerçant est temporaire. Nous avons vu qu'elle est, pour l'étranger qui la possède, un titre de séjour à validité normale; elle n'est donc valable que pour trois ans, et elle ne constitue jamais un droit définitif d'exercer le commerce, puisque, lorsque l'étranger en demande le renouvellement, on peut le lui refuser.

Néanmoins, dans bien des cas, la durée de validité de la carte ordinaire est trop longue. Sans refuser à l'étranger toute possibilité d'exploiter son fonds, il peut sembler opportun de ne lui accorder l'autorisation que pour une période beaucoup plus brève.

D'ailleurs l'administration, dans ses directives, prend bien

soin de faire remarquer que l'autorisation temporaire n'est qu'un régime tout à fait exceptionnel. Elle ne l'admet que dans des cas très limités, car il ne peut s'agir par ce moyen détourné de délivrer des cartes de commerçant étranger à validité réduite.

L'autorisation temporaire d'exercer une profession commerciale, industrielle ou artisanale, peut être délivrée à un étranger dans son intérêt propre.

En effet, il n'est pas remis de récépissé à la suite d'une demande de carte de commerçant, comme il en existe pour les autres catégories, attendu que les étrangers qui sollicitent une carte doivent le faire sous le couvert d'un titre de séjour, quel qu'il soit.

Cette disposition pourrait avoir des résultats fâcheux pour l'étranger, surtout lorsque après expiration du délai de trois ans il demande le renouvellement de sa carte, car, si l'article 5 du décret du 2 mai 1938 prévoit que l'étranger doit présenter à toute requête les pièces attestant la régularité de son séjour en France, à plus forte raison doit-il le faire pour prouver qu'il exerce régulièrement sa profession, sinon il s'expose à de graves sanctions.

Aussi l'administration a-t-elle décidé de délivrer à l'étranger qui ferait une demande de renouvellement de carte une autorisation temporaire d'exercer sa profession, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande.

Néanmoins, cette exception est tout à fait limitée. A la suite de cas qui se sont présentés dans la pratique, le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur a décidé qu'une autorisation temporaire ne saurait être accordée à des étrangers « qui se mettent simplement en instance de demande de carte de commerçant », ni même à des étrangers qui, par suite d'un changement de domicile, demanderaient l'autorisation d'exercer leur commerce dans un autre département, ou qui voudraient changer leur spécialité professionnelle. Il semble donc que seuls y ont droit les étrangers qui sollicitent le renouvellement de leur carte, lorsqu'ils sont exactement dans les mêmes conditions que lors de leur demande primitive.

Le plus souvent, l'autorisation temporaire sera accordée, dans l'intérêt des tiers, et, notamment, dans l'intérêt des créanciers de l'étranger.

En effet, lorsqu'un commerçant étranger se sera vu refuser sa carte et que, de fait, il exploitait un fonds, ou lorsque l'administration lui aura retiré la carte qu'il possédait, ou lorsqu'une mesure quelconque d'éloignement aura été prise contre lui, il pourra lui être accordé une autorisation temporaire.

Elle est alors nécessaire pour la liquidation de son entreprise et pour la sauvegarde des droits de ses créanciers.

L'autorisation temporaire peut également être accordée, à la fois dans l'intérêt des créanciers et dans l'intérêt de l'étranger.

C'est ce qui se produit lorsque le propriétaire étranger d'un fonds décède. Il faut, dans ce cas, permettre à l'un des héritiers de continuer provisoirement l'exploitation. Il serait inopportun d'enlever aux créanciers la garantie que représente pour eux une affaire florissante et de priver la famille du commerçant décédé des ressources dont elle a besoin pour vivre. En attendant qu'une décision administrative décisive n'intervienne, l'administration délivre à la personne qui continue d'exploiter les fonds une autorisation temporaire dont la durée de validité varie suivant les nécessités. Elle lui permet d'attendre la délivrance de la carte de commerçant, mais elle ne préjuge aucunement de la décision finale.

De même, quand un négociant étranger fut mobilisé, on accorda une autorisation temporaire à la personne qui tenait son commerce, lorsqu'elle était étrangère.

La procédure à suivre pour la délivrance des autorisations temporaires est identique à celle suivie par la délivrance des cartes à validité normale.

Ces autorisations sont délivrées par la Préfecture seule, et jamais par les maires. Mais il est inutile de saisir le Ministre Secrétaire d'Etat de l'Intérieur quand la demande est faite à l'occasion du renouvellement de la carte.

Certaines mentions doivent figurer obligatoirement sur l'autorisation temporaire : indication de l'autorité qui l'accorde, durée de validité, état civil, nationalité et adresse du titulaire. Une page est réservée aux prorogations éventuelles, s'il y a lieu d'en octroyer.

Elle peut être détenue seule, ou conjointement avec un autre titre de séjour. Elle l'est seule, quand elle est accordée lors du renouvellement de la carte de commerçant, ou lorsqu'un étranger s'est vu retirer sa carte de commerçant¹; elle vaut alors autorisation de séjour pour la durée de sa validité. Elle l'est conjointement avec un autre titre de séjour en cas de continuation de fonds après décès. En effet, on ne retire pas à l'étranger le titre de séjour à validité normale dont il peut être titulaire, car il n'est nullement certain que la carte de commerçant lui sera accordée.

1. Cf. Chap. *Procédure et sanctions, cas de retrait de la carte*, p. 141.

SECTION 2

Décret-loi du 21 avril 1939

La seconde dérogation au régime de droit commun est introduite par le décret-loi du 21 avril 1939. Elle l'est dans un tout autre but que la précédente. Au lieu d'être une mesure restrictive des droits de l'étranger, elle est, au contraire, une mesure extensive. Elle tend à favoriser l'établissement de certaines exploitations, lorsque celles-ci présentent un intérêt particulièrement important pour notre pays.

D'ailleurs, le décret-loi du 21 avril 1939 ne change rien au principe de la nécessité d'une carte de commerçant. Le propriétaire de l'établissement envisagé doit toujours formuler une demande de carte. Mais les conditions de délivrance changent. La procédure n'est non plus la même; elle est beaucoup plus rapide, plus simplifiée. On tient compte plus facilement des cas particuliers. Du reste, ces demandes sont destinées à ne jamais être très nombreuses, à cause de leur caractère exceptionnel.

Il faut, en effet, qu'il s'agisse d'entreprises présentant un intérêt national.

Qu'entend-on par intérêt national? S'agira-t-il d'entreprises intéressant la défense nationale, ou bien l'économie nationale? Cette deuxième interprétation serait beaucoup plus extensive : pourraient y entrer toutes les entreprises destinées à introduire en France des produits nouveaux, ou des procédés nouveaux.

Il ne semble pas que cette conception soit celle du législateur, ou tout au moins celle du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle. Les directives données par le ministre envisagent, en effet, l'octroi de carte de commerçant aux propriétaires de ces entreprises d'après la procédure normale, et non d'après la procédure simplifiée.

Que peut-on entendre alors par intérêt national?

C'est sans doute une notion variable selon les temps, plus ou moins extensive; les étrangers bénéficieront plus ou moins facilement du décret du 21 avril 1939 suivant l'utilité que présentera, à l'époque de leur demande, leur installation en France.

Ne pourra faire la demande d'une carte de commerçant, suivant la procédure simplifiée, tout étranger désirant exploiter une entreprise d'intérêt national, sur notre territoire. Il faut encore que, personnellement, il satisfasse à certaines conditions.

D'après l'article 1^{er} du décret-loi, en effet, la carte ne peut être accordée qu'aux étrangers qui ont assumé, avant leur entrée en France, la direction d'une entreprise analogue ou qui y ont été employés en qualité d'ingénieur. Il faut donc que ces commerçants présentent des garanties suffisantes de capacité professionnelle.

Les autres conditions nécessaires pour qu'un étranger obtienne sa carte de commerçant jouent-elles? Le texte est muet. Mais cela ne fait aucun doute. Une carte ne saurait être octroyée suivant cette procédure à un incapable, à plus forte raison à un individu ne présentant pas toutes les garanties de moralité et d'honnêteté.

Il est loisible d'introduire cette demande, non seulement pour la création, mais aussi pour l'extension ou la gestion d'une entreprise commerciale ou industrielle.

Nous avons dit que la procédure n'était pas la procédure suivie normalement, mais qu'elle était plus simplifiée.

Les requêtes, tout d'abord, ne sont plus déposées à la Préfecture du lieu de l'établissement projeté, mais directement au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, Direction du Commerce Intérieur. La décision est rendue par arrêté du Ministre.

Une fois les requêtes déposées à la direction du Commerce Intérieur, il se fait déjà un premier tri. La Direction peut rejeter directement celles qui ne lui paraissent aucunement fondées. Celles qu'elle retient, elle les soumet à l'examen d'un Comité interministériel. L'article 2 du décret-loi du 21 avril 1939 institue, en effet, auprès du ministre du Commerce, un Comité qui doit « recevoir les demandes d'agrément et émettre son avis sur la suite qu'il convient de leur donner ».

Ce Comité comprenait six membres : trois représentants du ministère du Commerce, un représentant du ministère de l'Intérieur, un représentant du ministère du Travail, un représentant du ministère des Affaires Etrangères.

Après avis de ce Comité, le ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle décide de délivrer ou non la carte de commerçant à l'intéressé. Lorsqu'il émet un avis favorable, il le communique au ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur. Celui-ci fait alors délivrer au requérant, d'après la marche suivie en droit commun, une autorisation de séjour, car, d'après l'article premier du décret-loi, « cette autorisation entraîne de plein droit l'octroi de la carte de commerçant ».

Si le Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle refuse, au contraire, de donner suite à la demande, l'étranger peut alors

recourir à la voie normale et déposer une requête à la Préfecture du lieu où il désire créer son établissement. L'affaire sera examinée d'après la procédure ordinaire.

Un étranger, domicilié hors de notre territoire, peut faire une demande dans les conditions prévues par le décret-loi du 21 avril. Il la dépose auprès du Consul de France dont dépend le lieu de sa résidence. Celui-ci transmet l'affaire, non au préfet, mais directement au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle.

La carte de commerçant obtenue de cette façon a, à l'égard de l'étranger, des effets analogues, en tous points, à celle qu'il aurait obtenue selon la voie normale; le seul but de cette procédure n'est, en effet, que de permettre à certains commerçants de s'installer plus rapidement et non de créer une catégorie privilégiée quant aux droits dont ils jouissent.

CHAPITRE V

EFFETS DE LA CARTE

CONDITION DES COMMERÇANTS ÉTRANGERS EN FRANCE

La carte de commerçant confère à l'étranger, dans certaines limites, la faculté de s'établir en France comme commerçant, industriel ou artisan.

Quels sont les droits qu'il possède alors? La carte de commerçant est-elle la condition nécessaire pour qu'il puisse en jouir et les exercer?

Telles sont les questions que nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre.

SECTION 1

Faculté d'établissement en France

§ 1. — *Portée du droit d'établissement.*

L'étranger, muni de sa carte, peut exercer une profession commerciale, industrielle ou artisanale; il a la libre faculté ou bien d'acheter un fonds déjà existant, ou bien de monter une exploitation nouvelle. Peu importe.

Mais aurait-il la possibilité d'acheter un fonds de commerce sans posséder de carte et sans pour cela être passible des sanctions prévues? La réponse donnée à la question varie suivant le caractère attribué à l'achat d'un fonds de commerce.

La nature de cette opération a été beaucoup discutée.

La doctrine et la jurisprudence ont toujours admis qu'acheter un fonds de commerce pour le vendre ensuite était faire acte de commerce, l'achat pour revendre étant un des actes de commerce prévu par le Code de Commerce (article 632).

Néanmoins, si la jouissance et l'exercice du droit d'établissement ne sont plus accordés sans restriction à l'étranger, il peut toujours faire librement des actes de commerce isolés : il pourrait donc acheter pour le revendre un fonds de commerce, dans un but de spéculation, par exemple, et sans que cette activité ne devînt sa profession habituelle. Mais peut-il acheter un fonds, dans le but de l'exploiter, avant d'avoir obtenu sa carte de commerçant ?

Anciennement, la jurisprudence n'attribuait pas à cette opération un caractère commercial, l'acquéreur, en effet, n'étant pas encore un commerçant ¹.

Mais elle est revenue de cette position.

Certains arrêts adoptèrent par la suite une solution intermédiaire, lorsque les prix stipulés étaient distincts, qu'il y en avait un pour les éléments incorporels du fonds, clientèle et enseigne, un pour les marchandises, l'achat du fonds en tant qu'il portait sur la marchandise était acte de commerce, car celles-ci étaient bien achetées pour être revendues ².

D'autres décisions, quelques-unes anciennes, ainsi que des arrêts plus récents de la Cour de Cassation, se prononcent pour la commercialité de l'achat d'un fonds de commerce, lorsqu'il est acheté pour être exploité ³. Cette solution est conforme à l'avis de la doctrine ⁴.

Il est fait application de la théorie de l'accessoire. On sait, en effet, que le Code de Commerce (art. 632) a décidé que les actes accomplis par le commerçant dans l'exercice ou pour le besoin de son commerce sont réputés commerciaux. L'achat d'un fonds de commerce est commercial, car il est le premier de l'exercice de la profession de commerçant. L'étranger ne peut donc acheter sans carte un fonds qu'il veut exploiter.

Mais il résulte de ceci que l'achat d'un fonds n'est pas commercial lorsqu'il a été effectué dans une idée autre que celle de l'exploiter. Un étranger pourrait donc acheter un fonds sans carte dans un but de placement, et à condition de ne pas l'exploiter lui-même ⁵.

1. Paris, novembre 1830. S-1831-2-264. — Rouen, 6 février 1840, D. P. 40.1411.

2. Cassation Req., 8 mars 1880, D. P., 1881.2.105. — Cassation Req., 28 mars 1891, D. P., 1891.4.1423.

3. Cass. Req., 22 décembre 1811, D. P., 1913.1.129; Civil, Rejet, 19 novembre 1924, D. P., 26.1.138; Paris, 13 octobre 1924, D. H., 1924-656; Req., 23 mars 1891, D. P., 91.1.485.

4. Thaller et Percerou, n° 27; Escarra, t. I, n° 163, p. 175.

5. L'achat d'un fonds dans le but unique de faire des expériences scientifiques, ainsi que celui effectué par un mineur non émancipé, avec

Nous retrouverions ici le problème de la gérance libre.

La vente du fonds est analysée de la même manière. Elle est commerciale, lorsqu'elle est le dernier acte de l'exploitation. L'étranger, à qui on a retiré sa carte, ne peut-il alors vendre son fonds, et doit-on admettre la solution extrême, qui serait la confiscation par l'Administration? Ceci semble bien rigoureux.

§ 2. — *Limites.*

L'autorisation obtenue par l'étranger d'exercer la profession de commerçant est loin d'être une autorisation générale. Elle ne lui confère ce droit que dans des limites strictement déterminées.

Cette autorisation est toujours spéciale et temporaire.

Elle est temporaire, car, en même temps que la faculté d'exploiter un commerce, elle confère à l'étranger l'autorisation de séjour qui lui est nécessaire pour demeurer en France d'après les décrets-lois des 2 et 14 mai 1938. L'article 1^{er} du décret-loi du 2 mai 1938 décrète en effet que :

« Tout étranger qui séjourne en France plus de deux mois doit être titulaire d'une carte d'identité d'étranger ou de tourisme délivrée dans les conditions d'âge, de délai et de formes fixées par voie réglementaire.

La carte de commerçant sert à l'étranger qui la possède de carte d'identité; la durée des cartes d'identité à validité normale est de trois ans. Et les cartes de commerçant sont délivrées pour trois ans, période au bout de laquelle, nous l'avons vu, l'étranger doit obligatoirement en demander le renouvellement. Nous avons vu également qu'il n'a aucun droit acquis à ce renouvellement, qui peut lui être refusé par mesure de police, sans qu'aucune justification du refus ne lui soit faite et les pouvoirs de la police à cet égard sont considérables.

L'autorisation est spéciale, ceci à un double point de vue. Elle est spéciale quant à la profession exercée par l'étranger et quant à sa validité territoriale. Un étranger, en possession de sa carte, ne peut donc exercer tout à fait librement sa profession. Il ne le peut que dans les limites de validité de sa carte, et nous avons déjà mentionné que l'étranger exerçant une activité commerciale en dehors de ces limites est passible des mêmes peines

L'assistance de son tuteur, en dehors de toute idée d'exploitation n'ont pas été considérés comme commerciaux : Cass., 24 avril 1861, Sirey, 61.1.625.

que l'étranger exerçant une activité commerciale ou artisanale sans aucune carte.

L'autorisation est donc, en premier lieu, spéciale quant à la validité professionnelle. Le commerçant ne peut exercer que la seule profession mentionnée sur sa carte. Quand il veut étendre le champ de ses transactions, il doit solliciter une nouvelle autorisation, suivant la procédure normale.

Bien des cas, en pratique, se poseront, où l'administration aura à se demander si telle activité rentre ou non dans le cadre de la profession autorisée. Le ministre de l'Intérieur a recommandé une interprétation assez large de la règle. Une procédure nouvelle ne doit pas être déclanchée, si le caractère de l'établissement reste inchangé, si le commerçant fait porter ses transactions sur des objets ou produits similaires, qui peuvent être considérés comme appartenant à son activité ancienne.

Mais que le caractère de l'établissement se modifie, il y a lieu à nouvelle demande.

Un cas de ce genre avait été notamment transmis par une préfecture au ministère du Commerce. Il s'agissait d'un négociant en bois qui sollicitait l'extension de la validité professionnelle de son titre de séjour par l'adjonction de la mention : « carbonisateur ou exploitant forestier ». Devait-il ou non introduire une demande nouvelle ? Le ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle a répondu que les activités d'un carbonisateur ou d'un exploitant forestier ne sont pas de la sphère normale des activités d'un négociant en bois, et qu'il y aurait lieu d'introduire une nouvelle requête. L'appréciation ne sera pas la même selon qu'il s'agira d'industrie ou de commerce. La distinction en matière industrielle s'effectue à partir de la matière première employée ou de la nature technique de l'opération accomplie ; en matière commerciale, elle se fait surtout par l'usage auquel sont destinés les objets vendus. D'ailleurs, la spécification est moins déterminée dans le commerce de détail que dans le commerce de gros, dans l'artisanat que dans l'industrie.

Actuellement, dans bien des cas, le critère est facile à trouver : chaque fois que l'activité nouvelle entraîne le rattachement à un nouveau Comité d'organisation, il y a lieu à introduire une autre demande.

L'autorisation est également spéciale quant à sa validité territoriale. Elle n'est délivrée que pour un ou plusieurs départements. Si l'étranger veut étendre son activité à d'autres départements, il est obligé d'adresser une nouvelle demande aux préfets intéressés.

Il y a lieu, à ce sujet, d'établir une distinction entre les marchands ambulants et les non ambulants.

Les marchands ambulants peuvent exercer leur profession, se livrer à leurs tournées dans les limites territoriales fixées par leur carte de commerçant, alors que les marchands non ambulants ne peuvent exercer leur activité que d'une façon sédentaire. Aussi, d'après les directives données par le ministre de l'Intérieur, il faut, toutes les fois qu'il s'agit de marchands non ambulants, apposer sur la carte de commerçant, à la suite de la profession relatée, la mention « non ambulant ». Cette mesure est prévue justement pour indiquer que l'étranger ne peut exercer son activité que d'une façon sédentaire. D'ailleurs, le ministère de l'Intérieur prescrit que cette mention ne saurait entraîner l'interdiction de vendre en tournée dans la commune où l'étranger réside, car le décret du 7 juillet 1926, qui portait règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 16 juillet 1912, stipule que seuls :

« Sont soumis à la déclaration prévue par l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 les marchands français ou étrangers qui exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant, soumis ou non à la patente hors de la commune dans laquelle ils ont soit leur résidence fixe, soit leur domicile, où ils reviennent séjourner périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées. » Donc, les marchands sédentaires peuvent pratiquer la profession commerciale « par ambulance » seulement dans la localité où ils demeurent. Leur situation, en cela, est identique à celle des Français.

En dehors de cette localité, et à l'intérieur des limites territoriales assignées sur leur carte, ils exercent leur profession comme bon leur semble, pourvu qu'ils ne le fassent pas à la manière ambulante. Dans ces limites, il leur est loisible d'accroître l'importance de leur entreprise ou d'ouvrir des succursales, à leur gré ¹.

D'ailleurs, ce qui est interdit aux étrangers, c'est de créer ou d'acheter un établissement dans un autre département. Or, la notion d'établissement suppose dans un lieu donné un siège réel où sont accomplies, d'une façon professionnelle et permanente, des opérations commerciales. Ce peut être simplement un bureau. Le commerçant étranger garde la faculté de livrer des commandes dans des départements autres que celui mentionné sur la carte. Lui est-il possible d'avoir des représentants de com-

1. Sauf les formalités à accomplir au titre du décret-loi du 9 septembre 1939. Cf. même partie, Titre II, chap. II, p. 187 et ss.

merce qui ne limitent pas leur prospection au département dans lequel l'étranger possède le lieu de son exploitation? Le texte est ici muet, et il est difficile d'admettre, en matière de condition des étrangers, des restrictions que rien ne peut faire présumer. N'y aurait-il pas là cependant un moyen pour l'étranger de tourner la règle et d'étendre son activité dans une mesure qui n'avait pas été prévue par les services administratifs lors de l'enquête?

Comme toute carte, la carte d'identité de commerçant donne à l'étranger le droit de séjourner en France, conformément au droit commun. Il est soumis à l'art. 4 du décret du 14 mai 1938, d'après lequel « la carte d'identité est valable pour tous les départements, sauf pour ceux de Moselle, Haut-Rhin, Bas-Rhin. Le transfert du domicile ou de la résidence personnelle de cet étranger commerçant dans un de ces départements ne pourra donc être effectué que suivant les règles habituelles, c'est-à-dire sur autorisation préalable du préfet dont dépend la localité où l'intéressé désire se rendre. Après demande sur papier timbré adressée directement par le requérant au préfet, avis de celui-ci retourné à l'intéressé et transmission de la décision au maire ou au commissaire de police de la commune choisie comme future résidence, une mention spéciale est apposée sur la carte.

Des décrets ont été rendus pendant la guerre, limitant le droit à la libre circulation des étrangers munis d'une autorisation de séjour à l'intérieur du territoire ¹. Il est bien évident que l'étranger commerçant y est également soumis.

De même, en vertu de l'art. 7 (alinéa 1^{er}) du décret-loi du 2 mai 1938, modifié par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1941 ², le commerçant étranger comme tout étranger autorisé à séjourner en France, changeant de domicile, même dans les limites d'une commune, doit faire connaître sa nouvelle adresse, en faisant viser sa carte d'identité, au départ et à l'arrivée, au commissariat de police, ou, à défaut, à la mairie, sous peine d'une amende de 16 à 1.000 francs.

Validité territoriale, validité professionnelle limitées, nous sommes bien loin du régime de libre exercice des professions.

1. Décret du 25 octobre 1940 relatif à la circulation des Français et des étrangers. *J. O.* du 10 décembre 1940.

Décret du 4 avril 1941. *J. O.* 12 avril 1941.

2. Modifiant les articles 104 et 105 du Code Civil, l'article 479 du Code pénal et l'article 7 de la loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers.

J. O., 28 février 1942.

§ 3. — *Caractère non attributif de qualité de la carte.*

Si la carte de commerçant confère le droit à l'étranger d'exercer sa profession dans les limites que nous venons de voir, elle n'est certainement pas attributive de qualité. Un étranger ne doit pas être nécessairement considéré comme commerçant du fait même qu'il est en possession d'une carte. Les tribunaux continueront d'apprécier le caractère commercial ou non d'une activité, d'après les règles en usage, sans accorder de l'importance au fait que celui qui l'exerce détient ou non une carte de commerçant. Et nous avons dit que si la carte est généralement accordée aux individus commerçants d'après le Code de Commerce, elle peut l'être à des individus qui sont des salariés : tel est le cas, par exemple, du représentant de commerce. Elle l'est également aux artisans.

Rien n'est changé pour ceux-ci dans l'exercice de leur activité. Ils suivent les règles de leur profession et non celles de la profession commerciale. Aussi les artisans en possession d'une carte de commerçant continuent d'être imposables au titre de l'impôt sur les traitements et salaires, lorsqu'ils satisfont aux conditions de l'article 23 du Code des Impôts Directs.

L'artisan étranger, non plus que le représentant de commerce, ne deviennent susceptibles d'être déclarés en faillite.

Cependant, la question semble se poser pour le représentant de commerce, soumis à la carte de commerçant, lorsqu'il représente une maison étrangère qui ne saurait être mise en faillite en France.

La carte de commerçant peut être attribuée à un incapable : en effet, si la jurisprudence continue à appliquer la loi nationale de l'étranger, à ne pas faire état de la loi du domicile pour apprécier la capacité de faire le commerce, il arrivera que la loi étrangère soit en désaccord avec la loi française, et plus restrictive qu'elle. L'étranger pourra alors, conformément à son droit national, demander la nullité d'actes passés par lui dans l'exercice de sa profession, et cela, même s'il est en possession d'une carte. Néanmoins, il y a peu de chances pour que les conséquences des actes qu'il a conclus avec des tiers français soient effacés, et ceci pour deux motifs.

En premier lieu, la notion d'ordre public permettrait de faire échec à l'application de la loi nationale de l'individu et de l'écartier, si des intérêts français étaient en jeu — et il n'y aurait aucune sécurité dans les transactions commerciales, si celles-ci pouvaient être facilement annulées.

D'autre part, les Français contre lesquels on invoquerait la nullité d'actes passés dans l'exercice de leur profession par des étrangers incapables, pourraient faire état de leur ignorance des lois étrangères. Une jurisprudence, dite de « l'intérêt national », a toujours admis cette excuse.

Saisie notamment d'une demande de nullité de traites souscrites pour achat de bijoux chez un joaillier, la Cour de Cassation¹ a débouté un étranger mexicain, mineur d'après sa loi nationale, majeur d'après la loi française, qui excipait de son incapacité. Elle estima que l'opération avait été conclue dans les conditions normales, qu'elle ne nécessitait pas, de la part du commerçant, des recherches sur la nationalité et la capacité du client, et qu'il était de bonne foi, car la jurisprudence a toujours exigé l'entière bonne foi du Français, lorsqu'elle voulut écarter la loi personnelle de l'étranger. Or le fait, pour un commerçant français, de contracter avec un étranger muni de sa carte présumerait très certainement sa bonne foi.

SECTION 2

Condition de l'étranger établi. Influence de la carte sur la jouissance et l'exercice des droits en France

Il nous faut maintenant envisager la seconde question.

Quelle est la condition de l'étranger établi et quelle est la répercussion de la législation nouvelle sur la jouissance et l'exercice des droits qu'il possédait auparavant?

§ 1. — *Jouissance et exercice des droits civils.*

Conférant autorisation de séjour à l'étranger, l'article 1^{er} du décret du 12 novembre 1938, relatif à la situation et à la police des étrangers, s'applique entièrement ici.

« L'étranger ne peut bénéficier des droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subordonnés par des textes législatifs ou réglementaires à des conditions de domicile ou de résidence en France. »

Le commerçant étranger est certainement soumis à ce texte, parce que sa carte vaut pour lui autorisation de séjour.

1. Aff. Lizzardi, Cour de Cassation. 16 janvier 1861. S. 1861.1.305. Cf. RIGAUD : *Cours de Droit International Privé*, pp. 322 et ss.

En effet, l'article 7 du décret du 2 février 1939 stipule que « sous réserve des dispositions des articles précédents, les étrangers titulaires de la carte d'identité de commerçant sont soumis, comme les autres catégories d'étrangers, aux prescriptions de tous les divers textes législatifs et réglementaires fixant le régime des cartes d'identité d'étranger et établissant les conditions générales du séjour des étrangers en France ».

L'article 3 du décret susvisé du 12 novembre 1938 mentionne la carte d'identité de commerçant au nombre des mesures qui relèvent l'étranger des nouvelles incapacités qui pèsent sur lui. L'article 1^{er} de ce décret soulève, d'ailleurs, des problèmes particulièrement importants.

Il soulève en premier lieu un problème qui touche à la condition de l'étranger : dans quelle mesure ce dernier a-t-il en France la jouissance du droit à domicile ? Dans quelle mesure jouit-il des droits qui dépendent directement ou indirectement du domicile ?

Il touche ensuite à un problème de conflits de lois : la loi du domicile est, en effet, en droit international privé, un principe de rattachement, principe qui y prend une importance croissante. Ces dernières années, la jurisprudence a toujours eu une tendance de plus en plus marquée à appliquer facilement la loi du domicile, soit directement, soit indirectement, par suite du renvoi. La question se pose maintenant de savoir à quelles conditions le domicile peut être pris en considération pour servir de lien de rattachement.

A la lecture de l'article 1^{er}, on peut se demander si l'autorisation de séjour n'est pas sous une autre dénomination l'ancienne admission à domicile de l'article 13 du Code civil, abrogé par la loi du 10 août 1927.

L'article 13, en effet, décidait que : « L'étranger qui aura été autorisé par décret à fixer son domicile en France, y jouira de tous les droits civils. »

D'après la doctrine, l'article 13 ne réglait pas la jouissance du droit au domicile, ni le mode d'acquisition du domicile. L'étranger pouvait, de la même manière que le Français, conformément à l'article 102 du Code civil, acquérir en France un domicile au lieu de son principal établissement.

L'article 13 tranchait simplement un problème de jouissance de droits civils. L'admission à domicile avait pour effet d'octroyer à l'étranger la jouissance de droits civils. D'après la doctrine, il y avait donc deux catégories d'étrangers, sous réserve naturellement de la situation spéciale de certains d'entre eux, en raison de l'article 11, les étrangers non admis à domicile qui

n'avaient que la jouissance des droits des gens, et les étrangers admis à domicile assimilés quant à la jouissance des droits civils aux Français.

Telle n'était pas l'interprétation de la jurisprudence.

Pour celle-ci, et les arrêts sont nombreux, l'article 13 tranchait aussi bien le problème de la jouissance du droit à domicile et de l'acquisition du domicile que celui de la jouissance des droits civils.

L'étranger avait un seul moyen d'acquérir en France un domicile légal : ce moyen c'était l'admission à domicile. Admis à domicile, il avait alors la jouissance de tous les droits civils, sauf de ceux qui lui auraient été refusés expressément soit par des lois, soit par des traités. Mais, néanmoins, la jurisprudence reconnaissait à l'étranger non admis la possibilité d'avoir une résidence ou un domicile de fait, lorsqu'il satisfaisait aux exigences des articles 102 et ss. du Code civil.

Et d'après la jurisprudence, les effets du domicile de fait étaient ceux d'un véritable domicile.

L'admission à domicile n'a jamais été exigée en matière d'impôts, ni même en matière d'acquisition de nationalité. Non admis à domicile, l'étranger pouvait ester en justice. D'après la Cour de Cassation¹, « un étranger peut, en transportant en France son principal établissement, s'y créer, par sa seule volonté, un domicile de fait qui produit certains des effets que la loi attache au domicile des Français, notamment en le soumettant, pour les actions dirigées contre lui, à la compétence des tribunaux français. » Le domicile légal, principe de rattachement, était cependant exigé en matière de succession : on sait, en effet, que la succession mobilière est assujettie à la loi du domicile. Les meubles héréditaires sont réputés exister au lieu d'ouverture de la succession. La jurisprudence ne prenait pas en considération en cette matière le domicile de fait ou la dernière résidence de l'étranger. La succession mobilière de l'allogène non admis, bien qu'ayant en France le centre de toutes ses activités, ne pouvait pas être régie par la loi française, mais par la loi du pays dans lequel il avait son dernier domicile, en fait, le plus souvent, par la loi de son pays d'origine².

Pour soumettre une succession mobilière étrangère à la loi française, la jurisprudence exigeait donc l'admission à domicile. Néanmoins, lorsque la loi française redevenait applicable, par

1. Cassation, requête, 11 mars 1927. *Revue de Dr. Intern. Pr.* 1928, p. 634.

2. *Affaire Forgo*, Cas. Civil, 19 mai 1875. Sirey, 1875-1-409.

suite du renvoi de la loi étrangère, la jurisprudence prenait en considération le simple domicile de fait.

En raison de l'article 1^{er} du décret-loi du 12 novembre 1938, cette jurisprudence, qui n'avait plus eu de suite après l'abrogation de l'article 13, va-t-elle revivre?

L'autorisation de séjour n'est cependant pas une mesure analogue à l'admission à domicile. L'admission à domicile était accordée par décret du Gouvernement, sur la simple demande de l'étranger. Elle était une sorte de palier intermédiaire à la naturalisation. Ses effets cessaient à l'expiration d'un délai de cinq années, si l'étranger ne demandait pas la naturalisation, ou si sa demande était rejetée. Enfin, elle n'avait rien d'obligatoire.

Au contraire, l'autorisation de séjour est une mesure de police, prise dans un but de surveillance et de contrôle des étrangers; elle n'a rien à voir avec la naturalisation. Elle peut être refusée arbitrairement, et son obtention est nécessaire à l'étranger, s'il veut s'établir sur notre territoire.

L'article 1^{er} tranche-t-il pour l'étranger le problème de la jouissance du droit à domicile et de l'acquisition du domicile?

En doctrine, les avis sont partagés. D'après une première théorie, la jouissance du droit au domicile, et plus précisément la possibilité de se prévaloir des droits attachés à celui-ci, est subordonnée à l'autorisation de séjour. Mais le décret de 1938 laisse subsister les solutions antérieures quant à l'acquisition du domicile ¹.

Pour M. H. Mazeaud, l'étranger peut avoir un domicile en France, indépendamment de l'autorisation de séjour : « On ne refuse pas, dit-il, le domicile mais les effets juridiques attachés au domicile ². »

Au contraire, d'après M. Niboyet, l'autorisation de séjour est maintenant, comme l'ancienne admission à domicile, le seul moyen d'acquérir en France un domicile légal ³. L'article 1^{er} est général. D'ailleurs, acquérir un domicile est un droit. Sa jouis-

1. BARBEY, *Le domicile des étrangers en France*; *Rev. critique de législation et de jurisprudence*, 1939, p. 321 à 346.

2. HENRI MAZEAUD : *Guide des conférences et exercices pratiques pour la licence en droit*. T. XV, *Droit international privé*, 1942, p. 73 à 75.

3. NIBOYET : *A propos des décrets-lois de 1938 sur les étrangers*. D. H. 1939, Chronique XII.

NIBOYET. Note sous arrêt Labedan. Cass. Civ. 9 juin 1939, Sirey 1940-1-49.

sance, pour être accordée à l'étranger, est donc subordonnée à l'autorisation.

Le fait que pour M. Niboyet le domicile est un lien juridique, alors que pour M. Mazeaud il est un lieu, n'explique-t-il pas la divergence de leurs opinions?

Le texte est d'ailleurs mal rédigé, il confond domicile et résidence; il semble vraiment illogique de soumettre le droit d'avoir une simple résidence, qui, juridiquement, n'a aucun effet, à l'autorisation de séjour. Quoi qu'il en soit, l'autorisation de séjour confère un domicile légal à l'étranger, et lui donne la faculté de se prévaloir des droits qui y sont attachés. La carte de commerçant étranger suffit-elle pour que celui-ci puisse se prévaloir de ces droits? En effet, pour octroyer cette carte au commerçant étranger, l'autorité administrative ne tient compte que du lieu de son activité commerciale. Et si, en général, il doit résider régulièrement en France, nous avons vu cependant qu'il peut être délivré des cartes de commerçants à des étrangers qui ne sont pas domiciliés en France. Conférera-t-on à ceux-ci également la jouissance des droits attachés au domicile, ou exigera-t-on de lui la preuve qu'il possède un domicile en France, conformément à l'article 102 du Code Civil?

Quoi qu'il en soit, tous les auteurs sont d'accord pour admettre que l'article premier introduit de nouvelles incapacités contre l'étranger, et qu'à défaut d'autorisation de séjour, il n'a plus la jouissance des droits qui dépendent du domicile.

Mais ici, il faut se garder de confondre les effets de l'ancienne admission à domicile avec ceux de l'autorisation de séjour.

L'admission à domicile donnait *ipso facto* à l'étranger la jouissance des droits civils. Il n'en est pas de même de l'autorisation de séjour. L'étranger n'en jouira pas *ipso facto*. Il faudra d'abord qu'il en ait la jouissance, conformément aux solutions de droit international privé, conformément à l'article 11 du Code civil.

En conséquence, s'il s'agit de la jouissance d'un droit civil attaché au domicile, l'étranger n'en jouira que si les conditions de réciprocité diplomatique ou législative sont remplies, et à la condition que l'autorisation de séjour lui ait été accordée.

Quels sont donc les droits que l'article premier du décret-loi désigne par droits « dont l'acquisition, la jouissance ou l'exercice sont subordonnés... à des conditions de domicile ou de résidence en France »?

On doit certainement ranger, parmi ces droits, celui d'accomplir les formalités légales de l'adoption, le fait de ne pas

être maintenu ou mis en état de détention après le premier interrogatoire, lorsque l'inculpé a un domicile certain, et que la peine encourue est inférieure à deux ans d'emprisonnement.

Enfin, actuellement, le mariage d'un étranger n'est possible que lorsqu'il satisfait à l'article 7 du décret du 12 novembre 1938, c'est-à-dire lorsqu'il a un titre de séjour d'une validité supérieure à un an. Cette mesure paraît d'ailleurs inexplicable. Le droit au mariage a toujours été un droit naturel. A quel titre peut-on refuser la jouissance à l'étranger? Les décrets-lois semblent ignorer complètement la distinction entre droit civil et droit des gens.

L'admission à domicile n'avait aucun effet sur les règles de compétence des tribunaux. Celles-ci restaient déterminées par les articles 14 et 15 du Code Civil. L'autorisation de séjour apporte-t-elle une modification en la matière?

Lorsque l'étranger est demandeur, que, conformément à l'article 15, il traduit un Français devant un tribunal de France pour des obligations par lui contractées en pays étranger, la question peut paraître douteuse. Pour avoir le droit d'assigner un Français en justice, l'étranger ne devra-t-il pas justifier d'un domicile légal. Il semble que cette solution ne doive pas être adoptée. L'article 15, en effet, ne se place pas tant au point de vue des droits de l'étranger, que de l'intérêt des Français. Le Français doit pouvoir être jugé par des tribunaux français, considérés comme ses juges naturels, sans qu'ils puissent décliner leur compétence; peu importe que son domicile soit en France ou à l'étranger, peu importe que le domicile de l'étranger soit ou non sur notre territoire; à plus forte raison, peu importe qu'il ait ou non une autorisation de séjour.

La solution sera peut-être différente dans quelques cas exceptionnels où les tribunaux français se reconnaissent compétents dans des procès civils entre étrangers. Si la question ne se pose pas lorsqu'il s'agit des litiges relatifs aux matières réelles, on peut se demander si l'étranger non autorisé à résider en France sera admis à intenter une action, soit à la suite d'un délit et quasi-délit commis par un autre étranger, soit en matière d'état civil.

Néanmoins, la compétence des tribunaux français sera toujours de règle, lorsque la loi française est applicable comme loi d'ordre public, quelle que soit la situation administrative de l'étranger.

Lorsqu'à l'inverse, le Français est demandeur, lorsqu'il s'agit de droits à faire valoir contre un étranger, il paraît bien certain que celui-ci pourra toujours être assigné à sa résidence.

En effet, mesure défavorable à l'étranger, le décret-loi de 1938 semble bien laisser subsister à la charge de celui-ci toutes les obligations qui peuvent découler du domicile ou de la résidence, et que les tiers, notamment l'Etat, conservent le droit d'invoquer¹. Ainsi, que l'étranger ait ou non une autorisation de séjour, le fisc percevra les impôts qu'il peut recouvrer sur lui.

Telle était, du moins, l'opinion prépondérante après la promulgation du décret-loi. Nous retrouverons cette question à propos de l'arrêt *Luculesco*.

L'autorisation de séjour est-elle indispensable pour que le domicile de l'étranger soit pris en considération, lorsque la loi du domicile est envisagée comme principe de rattachement? Nous avons dit qu'en cette matière la jurisprudence, avant l'abrogation de l'article 13, considérait comme sans effet le domicile de fait.

Quelle va être maintenant la solution?

Les commentateurs de l'arrêt *Labedan*² posaient la question sans la résoudre.

D'après M. Lerebourgs-Pigeonnière, il semblait que non : le texte de 1938 ne se rapporte absolument pas à la question des conflits de lois.

Cependant l'article premier du décret de 1938 paraît très général. Il parle, en effet, non seulement de la jouissance des droits, mais également de leur exercice. Or, c'est à propos de l'exercice des droits que se pose la question des conflits. On pourrait néanmoins se demander si le droit de succession rentrait dans la catégorie des droits visés par cet article. Car le droit de succession était un droit naturel, reconnu comme tel à n'importe quel individu demeurant en France. La question ne fait plus actuellement aucun doute; elle est tranchée par l'arrêt *Labedan*.

En effet, le tribunal civil de Bayonne rattachait la question du droit de succession à la nature du statut régi par les lois d'état et de capacité. L'arrêt de la Cour de Paris n'avait pas admis cette manière de voir et le pourvoi formé sur ce moyen fut rejeté. La Cour de Cassation dit nettement qu'aucun droit civil n'est en question, qu'il est impossible de qualifier au sens de l'article 11 le droit de succession de droit civil, en présence de l'article premier de la loi du 14 juillet 1819 qui abrogea les articles 726 et 912 du Code Civil.

1. BARBEY, article déjà cité.

NIBOYET : Note sous affaire *Labedan*, Sirey, 1940-1-49.

2. Cass. Civ. 19 juin 1939. *Affaire Labedan*, Sirey, 1940-1-49. Note Niboyet, D. P. 1939-1-97. Note Lerebourgs-Pigeonnière.

Mais l'article premier ne distingue pas les droits civils des droits des gens; des textes spéciaux réglementent des droits jusqu'ici considérés comme droits des gens; d'ailleurs, il ne s'agit pas de refuser aux étrangers la jouissance au droit de succéder, mais simplement de savoir quelle est la loi qui sera applicable.

Un arrêt de la Cour de Cassation a été rendu en la matière. Il ne tranche pas tout à fait explicitement la question, mais il semble qu'on peut en déduire la solution de la jurisprudence¹.

La Cour statue sur un appel interjeté par la veuve Luculesco, d'une ordonnance en date du 8 avril 1940, qui avait rejeté la requête à fin d'envoi en possession de la succession du sieur Luculesco présentée par sa veuve en qualité de légataire universelle.

Il s'agissait d'un sujet roumain installé comme journaliste à Paris. L'ordonnance avait estimé qu'il n'avait pas son domicile de droit en France. En effet, possédant un passeport non périmé, il avait négligé de faire la demande de la carte d'identité qui devait lui conférer l'autorisation de séjour. Or, bien que sa veuve prétendît justifier du domicile de son mari en France en produisant un engagement de location, en indiquant qu'il exerçait la profession de journaliste, en ajoutant que le défunt précisait dans son testament qu'il avait son domicile à Paris, la Cour estima comme l'ordonnance, qu'« à défaut de cette autorisation de séjour, le sieur Luculesco ne saurait avoir de domicile légal en France ».

Et elle déclare le juge d'instance français manifestement incompétent, pour accorder l'envoi en possession sollicité.

Donc, non seulement la Cour refuse la jouissance du droit à domicile à un étranger même possédant en France le lieu de son principal établissement, mais il semble aussi résulter que, du fait que cet étranger ne possède pas en France son domicile légal, sa succession mobilière ne puisse être régie par la loi française.

C'est donc revenir à l'ancienne solution de l'article 13. La jurisprudence admettra-t-elle comme auparavant la compétence de la loi française par suite du renvoi? On ne voit pas pourquoi non.

Il semblait que la nouvelle législation ne s'appliquait que lorsqu'il s'agissait des droits de l'étranger, mais qu'elle ne pouvait diminuer les droits que possédait déjà la France à leur égard. Or, la France n'a aucun intérêt à admettre la compétence d'une loi étrangère dans la dévolution d'une succession.

1. Paris, 26 juin 1940. Sirey, 1942, II, p. 13, note de Niboyet.

Au contraire, pays d'immigration, il serait bien préférable pour elle de soumettre à sa législation les successions des individus établis sur son sol, et ceci cadrerait avec le système inauguré par la nouvelle législation.

M. Niboyet dit à ce sujet :

« Une autre opinion semblait se faire jour. La nouvelle incapacité dirigée contre les étrangers disparaîtrait, quand il s'agirait des droits de la collectivité française à leur égard. Car la compétence de la loi du dernier domicile du défunt est bien moins un avantage pour l'étranger qu'un droit pour la France, qui a, elle, un intérêt non négligeable sur le terrain économique, social et politique ¹. »

Ne peut-on se demander, depuis l'arrêt Luculesco, si le système du décret-loi ne s'applique pas d'une manière très générale, qu'il s'agisse d'un droit de l'étranger ou d'une charge qui pèse sur lui.

C'est revenir sur le système restrictif appliqué jusqu'alors, comme le dit M. Niboyet.

Ne peut-on pas plutôt penser que la jurisprudence ressuscite en cette matière de succession seulement l'ancienne manière de voir d'avant la loi de 1927. Pourquoi donner une portée générale à cette décision et lui attribuer des effets inexistants sous le régime antérieur?

En matière d'action personnelle, les règles de la prescription étaient, d'après la jurisprudence, celles de la loi du domicile du débiteur. Poursuivi en vertu de la loi de son pays, l'étranger avait le droit d'invoquer les dispositions de la loi française, loi du domicile, si, d'après cette dernière, la créance était prescrite ².

L'autorisation de séjour, en raison des termes généraux de l'article, sera, sans doute, nécessaire pour que l'étranger puisse maintenant se réclamer de la prescription.

§ 2. — *Jouissance et exercice des droits attachés à la profession commerciale. Obligations professionnelles du commerçant.*

L'étranger est-il assujetti aux charges et jouit-il des droits qui sont attachés à la profession commerciale et dans quelle mesure, s'il n'est pas en règle avec l'administration?

Les charges de la profession commerciale sont identiques, que le commerçant soit français ou non.

1. Note sous arrêt Luculesco citée.

2. Civil, 1^{er} juillet 1936, D. H. 1936. 505.

Il semble difficile d'admettre qu'un étranger en situation irrégulière, qui exploiterait un commerce, en dehors de toute réglementation, soit mieux traité que celui qui s'est soumis à nos lois. Ce serait, d'autre part, aller à l'encontre du but poursuivi que de faire de la carte de commerçant, mesure restrictive des droits de l'étranger, la condition nécessaire de son assujettissement aux obligations commerciales.

Nous retrouvons ici la même solution que celle adoptée lorsqu'il s'agit des obligations civiles de l'étranger; il ne semble pas que l'arrêt *Luculesco* doive motiver un changement d'opinion. En conséquence, l'étranger pourra toujours être déclaré en faillite par le Tribunal de Commerce, s'il répond aux conditions prévues par la loi : s'il est en état de cessation de paiement et exerce une activité commerciale, qu'il ait une carte ou non.

Il sera passible des mêmes sanctions que le commerçant régulièrement établi, si ses livres de comptabilité ne sont pas tenus : ceux-ci feront foi contre lui.

Il y a pourtant une exception : Le commerçant doit obligatoirement requérir son inscription au registre du commerce. Maintenant un étranger ne le peut que s'il possède la carte de commerçant. La règle est la même pour l'inscription de l'artisan au registre des métiers.

L'article 4 du décret-loi du 17 juin 1938 exigeait déjà de l'étranger, qui venait s'inscrire au registre du commerce, la production d'une carte d'identité de non-travailleur à validité normale. Le décret-loi de 1939, conséquence logique de la nouvelle réglementation, exigea, à la place, la production de celle de commerçant. Lorsqu'il s'agit des membres de société, le décret-loi de 1939 ajoutait qu'ils devaient être en situation régulière pour inscrire leur société au registre du commerce. Actuellement, ils doivent donc être en possession des cartes exigées par le décret-loi du 18 octobre 1941.

Si les charges que doit supporter le propriétaire de l'entreprise sont indépendantes de la nationalité de celui-ci, il n'en va pas de même des privilèges attachés à la profession de négociant. Quelques lois ont été promulguées pour la protection du commerçant. Or, l'étranger ne jouit pas toujours des droits qui en résultent, du seul fait de posséder une exploitation commerciale.

La protection du nom commercial est organisée par les lois des 28 juillet, 4 août 1824, 26 novembre 1873¹. Les lois de 1824,

1. Répertoire de Droit International. *Op. cit.*, T. X. O. PICHOT. Nom Commercial, p. 38 à 63.

lois pénales relatives aux « altérations ou suppositions de noms de produits fabriqués », répriment l'usurpation d'un nom et son apposition frauduleuse sur les marchandises, dans un but de concurrence déloyale¹.

Sous l'empire de la loi de 1824, on se demandait si la protection du nom commercial était un droit civil réservé aux Français, accordé seulement à l'étranger aux conditions prévues par l'article 11 du Code, ou bien si elle devait s'étendre aux industriels et commerçants établis en France, quelle que soit la nationalité.

La majorité de la jurisprudence, malgré des décisions contradictoires, la considérait comme un droit civil.

La loi du 26 novembre 1873 mit fin aux hésitations et régla la situation des étrangers. En vertu de l'article 9 de cette loi, la protection du nom commercial est accordée aux étrangers qui peuvent se prévaloir d'une réciprocité législative ou diplomatique.

En conséquence, sont protégés en premier lieu les étrangers qui peuvent invoquer un traité passé entre la France et leur pays d'origine. Mais il ne suffit pas que le traité contienne des clauses générales d'établissement, il doit envisager spécialement la question de la protection du nom commercial. La loi parle de réciprocité législative ou diplomatique.

Il semble donc que la réciprocité diplomatique se suffise à elle-même, pour que l'étranger puisse invoquer la protection des lois de 1824. Il n'est pas nécessaire qu'il satisfasse aux deux conditions réunies de réciprocité diplomatique et législative.

De plus, en dehors de tout traité, l'étranger établi en France est également protégé, lorsque la loi de son pays d'origine garantit expressément le nom commercial des étrangers, et plus spécialement des Français (réciprocité législative). Il ne suffirait pas qu'elle se contentât de dispositions plus ou moins précises sur la concurrence déloyale. Comme preuve de cette protection, et, pour que les étrangers en jouissent en France, la juris-

1. Article premier. Loi du 18 juillet 1924. — « Quiconque devra soit opposer, soit faire apparaître par retranchement ou par altérations quelconques sur des objets fabriqués, le nom d'un fabricant, autre que celui qui en est l'auteur, ou la raison commerciale d'une fabrique autre que celle où les dits objets auront été fabriqués, ou enfin le nom d'un lieu autre que celui de la fabrication, sera puni de peines portées à l'article 423 du Code Pénal, sans préjudice des dommages et intérêts s'il y a lieu.

Tout marchand, commissionnaire ou débitant quelconque, sera passible des effets de la poursuite, lorsqu'il aura sciemment exposé, mis en vente ou en circulation les objets marqués de noms supposés ou altérés. »

prudence française exigeait la parution dans un bulletin officiel du pays considéré, de la loi ou de l'ordonnance du gouvernement étranger, accordant le bénéfice de la protection commerciale aux étrangers et, parmi ceux-ci, aux Français¹.

Tout autre est la situation de l'étranger au regard de la législation sur la marque de fabrique. La loi du 23 juin 1857² ne crée aucun droit civil à l'encontre des étrangers qui possèdent en France une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale; ils jouissent, aux mêmes conditions que les Français, de la protection de leur marque.

L'établissement, en France, pour donner droit à la protection de la marque de fabrique, doit être véritable. S'il s'agit d'un industriel, il faut indubitablement qu'il fabrique ses produits en France. S'il s'agit d'un commerçant, il doit avoir son centre d'affaires sur notre territoire.

Il n'est pas tenu compte des établissements fictifs, la jurisprudence n'accorde pas le bénéfice de l'article 5 de la loi de 1857 aux étrangers qui n'auraient, en France, qu'un représentant chargé d'y écouler des produits étrangers³.

C'est ainsi que la Cour de Bordeaux, dans un arrêt du 28 juin 1902⁴, a refusé à un négociant allemand la protection de sa marque à la requête du Syndicat du Commerce des Eaux-de-vie, sous prétexte qu'il n'avait, à Cognac, ni comptoirs,

1. Ainsi la Cour de Cassation dans un arrêt de la Chambre Civile du 5 mai 1908 a reconnu aux commerçants allemands la possibilité d'invoquer en France la loi du 28 juillet 1824, car la loi allemande du 3 mai 1824, qui punit l'usage du nom ou des armes d'un commerçant dans le but de tromper sur la substance ou sur la valeur des marchandises est une loi analogue à la loi française : en outre, une mention parue aux Bulletins des lois de l'Empire allemand citait la France parmi les pays avec lesquels la réciprocité existait. *R. Dr. Int. Pr.*, 1909, p. 254.

Cf. Répertoire du Droit International. V. Protection du nom commercial. Art. cité.

2. Loi de 1857 : art. 5. — « Les étrangers qui possèdent en France des établissements d'industrie et de commerce jouissent, pour les produits de leurs établissements, du bénéfice de la présente loi en remplissant les formalités qu'elle prescrit. » D. P. 1857-4-97.

La situation des étrangers qui ne sont pas établis en France est différente : ils ne sont protégés que si, dans le pays où ils sont établis, les Français sont protégés de la même manière, soit à la suite d'une réciprocité législative, soit à la suite d'une réciprocité diplomatique : à la différence des règles suivies en matière de nom commercial, la protection de la marque est donc indépendante de la nationalité d'origine.

3. Cf. NIBOYET : Répertoire de Droit International. T. IX. PICHOT, Marque de fabrique, pp. 94 à 215.

4. Clunet, 1903, p. 850.

Cf. également Trib. de Paris, 24 novembre 1904. Clunet 1905, p. 366.

ni magasins, mais seulement un agent. Elle n'a tenu compte ni de l'inscription de ce négociant au rôle de la patente, ni de sa licence de commerçant français.

Un agent qui, établi en France, écoule les produits d'un industriel étranger, est protégé par les dispositions relatives à la marque de fabrique, s'il est propriétaire du dépôt, et non s'il agit simplement pour le compte et sous le couvert du fabricant étranger ¹.

Lorsque l'établissement du commerçant étranger en France est réel, peu importe qu'il ait ou non une maison en dehors de nos frontières.

Des mesures semblables ont été prises en ce qui concerne les dessins, modèles de fabrique et brevets d'invention : ne sont protégés que les étrangers qui ont leur établissement en France, quel que soit leur pays d'origine ².

Des traités, et particulièrement la Convention d'Union du 20 mars 1883, révisée à Bruxelles le 14 décembre 1900 et à Washington le 2 juin 1911, apportent des exceptions aux dispositions des législations nationales en matière de propriété industrielle : en vertu de cette convention ³ les « sujets ou citoyens » de chacun des pays contractants ainsi que « les sujets ou citoyens » des pays qui ne font pas partie de l'Union, mais qui sont domiciliés ou qui ont des établissements industriels ou commerciaux effectifs ou sérieux sur le territoire de l'un des pays de l'Union ⁴ jouissent des mêmes droits que les nationaux en ce qui concerne les brevets d'invention, les modèles d'utilité, les dessins ou modèles industriels, les marques de fabrique ou de commerce, les indications de provenance, la répression de la concurrence déloyale.

Les étrangers bénéficient-ils de la loi du 30 juin 1926 ⁵ relative à la propriété commerciale et modifiée par les lois des 22 avril 1927 ⁶ et 13 juillet 1933 ⁶? La loi de 1926 crée un nouveau droit civil. Le bénéfice de la propriété commerciale est réservé aux seuls Français; cependant, l'article 19 ⁷ de la loi apporte

1. Cf. NIBOYET : Répertoire de Droit International. V. Marque de fabrique. Art. cité.

2. Cf. NIBOYET. Rép. de Dr. Intern. Pr. T. II. — Brevets d'invention. Art. de MM. Paisant et Fernand-Jack, pp. 447 et ss.

3. Art. 2 de la Convention d'Union du 20 mars 1883.

4. Art. 3, *id.*

5. D. P. 1926-4-257.

6. B. L. D. 1927, p. 212 et 1933, p. 483.

7. Art. 19. Loi du 30 juin 1926, modifiée par la loi du 13 juillet 1933. — « La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère appartenant à des pays où n'existe

quelques atténuations au principe; il accorde le droit au bail au naturalisé, à l'admis à domicile (ce qui, maintenant, est sans raison d'être, puisque l'admission à domicile est supprimée), à l'étranger qui a combattu dans les armées alliées, ou qui a des enfants français, et, surtout, aux ressortissants d'un pays où il existe, au profit des Français, une législation analogue, protégeant la propriété commerciale.

Contrairement à une interprétation libérale de l'article 15, ces mots « législation analogue » ne signifient pas loi quelconque qui protège d'une manière plus ou moins déterminée la propriété commerciale, et qui ait des résultats à peu près équivalents à ceux de la loi française, mais ils supposent une loi identique dans son objet qui protège la propriété commerciale, en tant que telle.

La jurisprudence, dans ses premiers arrêts, appliqua strictement l'article 19.

La Chambre civile de la Cour de Cassation¹ refusa à un locataire espagnol le droit au renouvellement du bail de son local commercial, pour ces motifs : « Le renouvellement des baux de locaux à usage commercial, visé par la loi du 30 juin 1926, constitue un nouveau droit civil, que l'article 19 réserve expressément aux seuls Français, et dont les étrangers, même appartenant à un pays lié à la France par un traité d'établissement, ne peuvent bénéficier que sous la condition, généralement prévue par l'article 11 du Code Civil, de l'existence dans ce pays d'un droit analogue au profit des Français. »

Aucune législation équivalente à la loi du 30 juin 1926 n'existait en Espagne; aussi, le locataire espagnol n'avait aucun droit à en réclamer le bénéfice.

Et la jurisprudence regardait comme sans effet les conventions internationales. Ne pouvaient donc être invoquées la convention franco-américaine du 23 février 1853, franco-espagnole du 7 juin 1862, franco-britannique du 28 février 1882, franco-belge du 6 octobre 1927, franco-danoise du 9 février 1910, franco-hellénique du 8 septembre.

Il s'ensuivit des protestations de la part des gouvernements

pas, au profit des Français, une législation analogue, protégeant la propriété commerciale, à moins qu'ils ne soient dans l'un des cas prévus par les alinéas 1, 3 et 4 du paragraphe 5 de l'article 8 du Code Civil, ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de Français. Les dispositions des deux précédents alinéas demeurent applicables au cas où bailleurs et locataires de nationalité étrangère agiraient par personne interposée. »

1. Cass. Civ. 22 décembre 1931. D. P. 1932.1.33.

de ces pays. Avec certains d'entre eux, notre gouvernement échangea des lettres. Cette correspondance aboutit à des interprétations bilatérales des conventions qui admirent le droit, pour l'étranger, d'invoquer le bénéfice de la propriété commerciale, en dehors de toute condition de réciprocité, lorsque la France est liée par traité avec son pays d'origine.

Un arrêt de principe qui ratifie ces dispositions déterminait nettement les droits de l'étranger en la matière. Il s'agit de l'arrêt Zumkeller du 4 février 1936¹.

La loi du 21 août 1936², qui accorde aux commerçants certains délais de paiement, en fait aussi un droit réservé aux nationaux, à quelques exceptions près.

Les étrangers, en effet, n'en jouissent que s'ils justifient d'une résidence de cinq ans en France, et que si leur pays d'origine accorde aux Français un traitement équivalent. Cette loi est moins sévère pour les étrangers que les précédentes; elle n'exige plus une réciprocité législative, mais une simple réciprocité de fait.

Alors que les tribunaux se refusaient également à connaître des procès entre étrangers, il est de jurisprudence constante que ceux-ci soient recevables devant les tribunaux de commerce, lorsqu'un des trois lieux prévus par l'article 420 du Code de Procédure civile est situé en France.

Actuellement, ces dispositions s'appliquent-elles de la même manière à l'étranger, quelle que soit sa situation au regard des décrets-lois de 38-39?

Si la carte de commerçant n'est qu'une mesure de police, elle ne saurait avoir de conséquence sur la jouissance par l'étranger des droits attachés à la profession commerciale. L'étranger, qui ne la posséderait pas, s'exposerait simplement aux sanctions prévues.

Mais la carte n'est-elle qu'une mesure de police? Assujettir l'étranger aux charges de la profession commerciale, qu'il ait ou non sa carte, n'est-ce pas lui reconnaître ce caractère? Il serait alors illogique de le priver de la jouissance des droits professionnels du commerçant, s'il ne la possédait pas.

Néanmoins, il ne semble pas que cette solution soit adoptable. Si l'étranger doit supporter les charges de la profession commerciale, c'est, nous l'avons dit, parce que la nouvelle législation est une mesure de défense prise contre lui, il ne

1. D. H. 1936, p. 145 et Rev. Dr. Intern. Pr., 1936, p. 457.
Sirey 1936-1-257.

2. B. L. D. 1936, p. 619.

semble pas qu'il faille en déduire le caractère de mesure de police de la carte.

Au contraire, nous avons vu qu'elle avait, en matière civile, sur la jouissance des droits de l'étranger, des conséquences bien différentes de celles qu'entraînaient jusqu'à présent les mesures de police; jamais, en effet, les cartes d'identité n'étaient une condition de jouissance ou d'exercice de droit.

Or, la législation, en matière civile, comme en matière commerciale, s'inspire de la même idée : la protection des intérêts français. Aussi n'y a-t-il aucune raison pour ne pas admettre dans les deux cas des effets semblables. L'article premier du décret-loi du 12 novembre doit s'appliquer aussi bien lorsqu'il s'agit de droit civil que de droit commercial.

Il semble bien, en conséquence, que la carte de commerçant soit toujours la condition nécessaire pour que l'étranger puisse invoquer le bénéfice des protections de toutes sortes accordées aux commerçants. Mais elle n'est pas la condition suffisante; les dispositions que nous venons de voir précédemment restent toujours valables.

La carte de commerçant ne saurait, en effet, accorder à l'étranger des droits qu'il ne possédait pas auparavant. Ainsi le représentant d'une firme étrangère qui doit avoir en France une carte de commerçant ne saurait acquérir de ce fait le droit à la protection de la marque de fabrique pour les produits qu'il écoule, car le fait de posséder une carte de commerçant ne saurait être la preuve du caractère sérieux et réel de l'établissement exigé par la loi de 1857.

TITRE II

MESURES ADOPTÉES AUTRES QUE LA CARTE DE COMMERÇANT

L'institution d'une carte de commerçant et la réglementation stricte des conditions d'exercice d'une activité commerciale n'ont pas été les seules mesures adoptées par le gouvernement à l'encontre du négociant étranger.

Des lois, plus spéciales, interdisent ou réglementent l'accès des étrangers, ou de certains d'entre eux, dans une profession déterminée.

Parmi ces lois, quelques-unes, d'ailleurs, ont été édictées du fait des circonstances actuelles.

D'autres dispositions, inspirées par la politique d'organisation professionnelle suivie par le gouvernement, concernent aussi bien les étrangers que les Français.

Nous verrons comment s'appliquent simultanément aux étrangers la législation spéciale qui les concerne et la législation générale.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS SPÉCIALES AUX COMMERÇANTS ÉTRANGERS

Certaines de ces mesures s'expliquent par le désir de donner aux Français le monopole de l'exploitation des services publics ou d'entreprises qui présentent un caractère d'utilité générale, ou, tout au moins, nécessitent des garanties particulières. D'autres refusent à quelques catégories d'étrangers le droit d'exercer une profession commerciale.

Le décret du 25 février 1938¹ sur la coordination des transports ferroviaires et routiers réserve les services routiers aux entreprises gérées par des citoyens français ou aux sociétés régies par des lois françaises.

Le décret du 12 octobre 1938² réglemente « l'activité des affréteurs de transports routiers, c'est-à-dire des personnes ou sociétés qui s'entremettent entre les transporteurs et les usagers en vue de transport de marchandises ». Il décide qu'à partir du 1^{er} janvier 1939, les affréteurs seront obligés d'obtenir du ministre des Travaux publics une licence pour pouvoir exploiter de telles entreprises. Or, auront droit à cette licence les Français seuls, ou les ressortissants d'un pays assurant la réciprocité.

Un décret du 12 janvier 1939³ vint abroger les deux décrets précédents et les remplacer par les dispositions suivantes, relatives aux « transports publics, routiers de voyageurs et de marchandises⁴ ».

« Les entreprises des transports publics routiers ne peuvent être gérées que par des citoyens français ou par des sociétés régies par les lois françaises et possédant, eu égard à leur

1. *J. O.*, 1^{er} mars 1938. *R. J. O.*, 5 mars.

2. *J. O.*, 15 octobre 1938. *R. J. O.*, 18-19-23 octobre.

3. *J. O.*, 18 janvier 1939. *R. J. O.*, 20-21-29 janvier.

4. Article 148.

siège et à la nationalité de leurs dirigeants, la nationalité française. »

Les affréteurs doivent avoir une licence. Les étrangers sont donc désormais exclus de cette profession.

Le décret-loi du 29 juillet 1939¹, relatif à la protection de la famille et à la natalité française, enlève désormais totalement aux étrangers la possibilité d'ouvrir un débit de boisson.

L'article 131, en effet, qui modifie l'article premier de la loi du 9 novembre 1915, subordonne à une déclaration préalable l'ouverture de nouveaux débits de boissons dans les cas où elle reste possible², et prescrit que : « le déclarant devra justifier qu'il est Français, les personnes de nationalité étrangère ne pouvant, en aucun cas, exercer la profession de débitant de boisson³ ».

Le texte n'impose la formalité de la déclaration aux Français que lorsqu'il s'agit de la création d'un débit et non de la reprise d'un fonds déjà existant. Il semble, néanmoins, étant donné la généralité des termes relatifs aux étrangers, que ceux-ci ne peuvent ni ouvrir un nouveau fonds, ni en acheter un.

L'article 7 (alinéa 1) de la loi du 13 juin 1941⁴, organisant la profession bancaire, exige des personnes qui peuvent exercer une influence dans la gestion d'une banque qu'elles satisfassent aux articles 1 à 4 de la loi du 3 avril 1941⁵, relatifs à l'accès aux emplois dans les administrations publiques.

En conséquence, les personnes ne possédant pas la nationalité française à titre originaire, comme étant nées de pères français, ne peuvent exercer la profession de banquiers. Non seulement la loi exclut les étrangers, mais également les naturalisés et réintégrés dans la nationalité française.

Cependant, des exceptions sont introduites au profit des naturalisés pour services exceptionnels, de ceux originaires de pays de protectorat français, ou encore de ceux qui ont satisfait, ou dont les ascendants en ligne directe ont satisfait à certaines obligations militaires (avoir servi dans une unité combattante de l'armée française au cours des guerres de 1914-1918 et 1939). Peuvent également, en vertu de dérogations admises par la loi du 3 avril 1941, accéder à la profession de banquiers les Alsaciens-Lorrains réintégrés dans la nationalité française le

1. *J. O.*, 30 juillet 1939. *R. J. O.*, 5 août.

2. Lorsqu'il n'y a pas un débit de boissons pour 300 habitants agglomérés, ou pour 600 non agglomérés.

3. Avant-dernier alinéa de l'article 131.

4. *J. O.*, 6 juillet 1941. *R.*, 11 septembre.

5. *J. O.*, 2 juin 1941.

11 novembre 1918; les enfants naturels, nés en France de parents inconnus, ou de père inconnu et mère française, à condition qu'ils ne soient pas postérieurement reconnus ou légitimés par un père étranger; les personnes autorisées à exercer des fonctions publiques par décret rendu sur avis conforme et motivé d'une section du Conseil d'Etat; les Directeurs, Administrateurs et Gérants ayant obtenu une dérogation individuelle accordée par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances.

Ces dispositions s'étendent aux propriétaires d'entreprises bancaires, aux directeurs et administrateurs, gérants de banques exploitées sous forme de sociétés, ainsi qu'aux fondés de pouvoir des banques.

Concernent-elles les propriétaires ou les dirigeants de banques étrangères exerçant leur activité en France? Pour déterminer la nationalité d'une banque, il y a lieu d'envisager différents éléments : entre autres l'origine des capitaux, la nationalité du personnel directeur de la banque.

Or, d'après l'article 15 de la loi du 13 juin, les prescriptions de cette loi « s'appliquent aux établissements en France et en Algérie des banques étrangères ». Etant donné la généralité de ces termes, il faut en déduire l'application de l'art. 7 (2) au personnel directeur des banques étrangères. Toutefois, il a semblé au Comité Permanent d'Organisation Professionnelle des Banques, Entreprises et Etablissements financiers qu'on ne pouvait exiger que les dirigeants d'une Société de banque étrangère ou que son propriétaire soient français : il est normal, en effet, qu'une telle banque soit gérée par des étrangers, et il serait regrettable que des mesures de réciprocité ou de représailles soient prises à l'encontre des banques françaises installées à l'étranger.

En conséquence, l'article 7, alinéa 2, ne s'applique pas au président des Conseils d'administration, et éventuellement aux propriétaires de banques étrangères. Cela revient à dire qu'il est possible à un étranger d'exercer une profession bancaire en France¹. Cependant, le Secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances pourrait en décider autrement : les étrangers devraient donc, dans tous les cas, solliciter des dérogations individuelles. Les conditions exigées d'un banquier étranger sont identiques à celles exigées du banquier français. Il doit satisfaire à l'article 7, alinéas 1 et 2 de la loi du 13 juin, c'est-à-dire ne pas tomber sous le coup des prohibitions de la loi du 19 juin

1. Voir le chapitre suivant sur les Comités d'Organisation, p. 191.

1930¹ et ne pas avoir été condamné en vertu du décret-loi du 8 août 1935².

Il doit également faire preuve du capital minimum exigé par l'article 8 de la loi du 13 juin. S'il s'agit d'une maison étrangère, qui ouvre une succursale en France, il y a lieu, pour savoir si le chiffre nécessaire est atteint, de convertir en francs français la somme indiquée en monnaie étrangère.

Les banques étrangères sont soumises aux mêmes obligations que les banques françaises.

La loi du 14 juin 1941³ sur les entreprises financières, n'offre aucune disposition sur la nationalité analogue à celles de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juin. Il peut donc sembler impossible, sans texte précis, de leur étendre la prohibition concernant les banques. Mais, étant donné que l'article 7 de la loi du 14 juin renvoyant implicitement à l'article 7 de la loi du 13 juin, les entreprises financières n'obtiennent leur enregistrement que si elles répondent aux conditions déterminées par l'article 7 susvisé de la loi du 13 juin, les dirigeants étrangers de ces entreprises doivent également solliciter des dérogations individuelles.

Enfin, dans certains cas, en vertu des décrets des 30 décembre 1938⁴, art. 142, 19 et 20 août 1941⁵, les assureurs étrangers ne peuvent opérer en France qu'à des conditions particulières.

En effet, ces textes sont pris en application de l'article 2 d'une loi du 15 février 1917, en vertu de laquelle :

« Les entreprises ou assureurs étrangers, pratiquant en France ou en Algérie des opérations visées par l'article précédent⁶, ou y faisant de l'assurance directe, devront présenter à l'acceptation du ministre une personne résidant en France, à l'effet de recevoir toutes les notifications et de fournir tous renseignements et documents nécessaires à l'application de la présente loi.

« Ils devront adresser, chaque année, au ministère du Travail, le bilan spécial de leurs opérations en France. »

Ces mêmes entreprises ou assureurs étrangers sont soumis, en France, au contrôle du gouvernement, et astreints à y

1. Portant interdiction de l'exercice de la profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités.

2. Sanctionnant certains délits en matière de société.

3. *J. O.*, 6 juillet 1941. *R.*, 11 septembre.

4. *J. O.*, 31 décembre 1938. *R. J. O.*, 7 janvier 1939.

5. *J. O.*, 18 février 1942.

6. Opérations de réassurances.

constituer un cautionnement ou des garanties, dans les conditions déterminées par décret rendu après avis du Comité consultatif, institué à l'article 3, si leur pays d'origine a pris ou prenait des mesures analogues à l'égard des Sociétés françaises.

En conséquence, la situation des assureurs étrangers en France nous semble pouvoir être de deux sortes : Ou bien ils sont propriétaires d'une entreprise d'assurance, qui ne pratique exclusivement que des opérations en France, et qui n'a pas de siège à l'étranger. Leur situation est celle de droit commun.

Ou bien, ils sont les représentants « de Sociétés ou assureurs étrangers, qui désirent pratiquer des opérations d'assurance directe, ou de réassurances en France ».

Dans ce cas, en vertu des directives données par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle que nous avons étudiées et relatives aux directeurs de succursales d'entreprises étrangères, ils doivent être titulaires d'une carte d'identité de commerçant.

D'ailleurs, l'article 142 du décret du 30 décembre 1938 et l'article 3 du décret du 19 août 1941 stipulent expressément que ce représentant doit, « s'il n'est pas de nationalité française, satisfaire aux dispositions des lois et règlements relatifs à la situation et à la police des étrangers ».

Mais si, comme tout commerçant étranger, il lui faut remplir les conditions que nous avons précédemment étudiées, il doit, en outre, en vertu du décret du 19 août 1941, produire un extrait de son casier judiciaire, « être domicilié depuis douze mois au moins en France ou en Algérie, souscrire un engagement conforme, suivant le cas, soit au modèle n° 2, soit au modèle n° 4, qui sont tenus à la disposition des intéressés au Secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances ».

Enfin, si parmi les opérations que la société ou l'assureur se proposent de pratiquer en France ou en Algérie, figurent des opérations d'assurance directe, ou de capitalisation, ledit représentant doit, en outre, satisfaire pour l'ensemble de ses opérations aux conditions déterminées par l'article 142 du décret du 30 décembre 1938.

En conséquence, il sera « seul accrédité auprès du ministère du Travail, de la Caisse des Dépôts et Consignations, ou de la Banque de France », auprès desquels il représente seul la Société étrangère. Il lui faut justifier de pouvoirs suffisants pour la gestion directe de l'entreprise en France ou en Algérie, notamment pour la signature des polices, avenants, quittances et autres pièces relatives aux contrats souscrits en France ou en Algérie, ainsi que pour toute instance devant les tribunaux

et portant règlement de ministre. Il aura également à tenir la comptabilité des opérations conclues en France.

Une loi du 2 février 1942¹ abrogea la loi du 19 mars 1937 sur les agences de voyage. Elle ne prévoit plus la possibilité pour les étrangers d'obtenir la délivrance de la licence, sous la réserve de la justification de la réciprocité de traitement des Français dans leur pays d'origine.

Désormais, en vertu de l'article 3 de la loi de 1942, l'octroi de la licence est subordonnée aux conditions suivantes :

être de nationalité française;

présenter les garanties de moralité et de compétence nécessaires, et disposer d'une organisation professionnelle ainsi que de moyens financiers suffisants;

adopter une raison sociale, un nom ou une appellation commerciale correspondant aux buts et au statut juridique de l'entreprise.

Néanmoins, d'après l'article 4 de cette même loi : « la licence peut également être accordée à un ressortissant de pays étranger ou à une société étrangère qui remplissent les conditions fixées aux §§ 2 et 3 de l'article précédent ».

Bien des étrangers sont atteints par les mesures prises contre les commerçants juifs, mesures que nous ne ferons qu'examiner rapidement. Nous avons signalé, en effet, que nombre des réfugiés, à Paris surtout, étaient israélites.

Aux termes de la loi du 2 juin 1941², article 5, modifié par la loi du 17 novembre 1941³, certaines professions commerciales, sauf dans les emplois subalternes, sont interdites aux Juifs, la banque, le change, les bourses de valeur, les bourses de commerce, les assurances, l'armement, le démarchage, la publicité, les prêts de capitaux, la négociation des fonds de commerce, les transactions immobilières, le courtage, la commission, les commerces de grains, de céréales, de chevaux, de bestiaux, le commerce de tableaux, le commerce d'antiquité, l'exploitation des forêts, les concessions de jeux, l'information, la presse périodique (à l'exception des publications de caractère strictement scientifique ou confessionnel israélite), l'édition et l'impression d'ouvrages quelconques (à l'exception des publications de caractère strictement scientifique ou confessionnel israélite), l'industrie cinématographique, l'entreprise ou l'agence des théâtres et des spectacles, la radiodiffusion. Cette interdiction est plus sévère pour les Juifs étrangers que pour les Juifs français. L'ar-

1. J. O., 19 mars 1942.

2. J. O., 14 juin 1941.

3. J. O., 2 décembre 1941.

ticle 8 de la loi du 2 juin porte, en effet, que les Juifs dont la famille est établie en France depuis au moins cinq générations, et a rendu à l'Etat Français des services exceptionnels, sont relevés des incapacités nouvelles qui pèsent sur eux. Le Juif étranger ne le sera que s'il a personnellement fourni à la France des services importants.

En vertu de l'article 2 de la loi du 17 novembre 1941, et dans un délai de six semaines à dater de la publication de la loi, les Juifs titulaires d'une carte de commerçant étranger devront avoir remis cette carte, à Paris, à la Préfecture de Police, en province, à la Préfecture du département où se trouve l'entreprise commerciale qu'il leur est interdit d'exploiter. Celle-ci, à partir de la mise en vigueur de la loi précitée du 17 novembre, ne peut plus faire l'objet d'une cession sans l'approbation du Commissaire général aux questions juives. Faute de cette approbation, la cession est nulle, de plein droit.

En dehors de l'interdiction formelle d'exercer certains commerces, définis par la loi, des mesures générales à toutes les activités commerciales restreignent considérablement pour les Juifs la possibilité de s'établir commerçants.

La loi du 22 juillet 1941¹ modifiée par une loi du 17 novembre 1941², envisage les méthodes à suivre pour « éliminer toute influence juive dans l'économie nationale ». A cette fin, le Commissaire général aux questions juives peut nommer un administrateur provisoire à toute entreprise industrielle, commerciale, immobilière ou artisanale « lorsque ceux à qui elles appartiennent ou qui les dirigent ou certains d'entre eux sont Juifs, ou lorsqu'elles ont été vendues ou cédées par des Juifs depuis le 23 mai 1940, dans des conditions n'assurant pas l'élimination de toute influence juive, mais, dans ce dernier cas, à condition que la nomination de l'administrateur provisoire intervienne, au plus tard, un an à dater de la publication de la présente loi ».

Auprès de chaque entreprise gérée par un administrateur provisoire, il pourra être placé un ou plusieurs commissaires aux comptes inscrits sur la liste de la Cour d'Appel, dans le ressort de laquelle se trouve l'entreprise considérée. Ils sont désignés par arrêté du Secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances.

Enfin, la loi du 2 novembre 1941³ interdit toute acquisition de fonds de commerce par les Juifs, sans autorisation. Cette

1. J. O., 26 août 1941.

2. J. O., 2 décembre 1941.

3. J. O., 6 novembre 1941.

dernière est nécessaire, d'après l'article 1^{er}, non seulement pour la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission entre vifs de la pleine propriété, de la nue-proprieté, de l'usufruit, mais également pour l'apport en sociétés, le nantissement, et pour tout partage, tout acte ou toute opération ayant pour effet de transmettre ou d'attribuer, de quelque manière que ce soit, à l'associé ou à un tiers, la propriété, la nue-proprieté, l'usufruit ou la jouissance du fonds de commerce dépendant de l'actif d'une société, ainsi que la location du fonds, quelle que soit sa durée.

La demande d'autorisation doit être faite à la préfecture du département où se trouve situé le fonds de commerce.

L'acte de vente ou de constitution du droit doit mentionner le numéro et la date de l'opération, sous peine de nullité d'ordre public ¹.

La loi du 2 août 1941 ² envisage la possibilité de désigner un administrateur provisoire « de tous biens, droits et intérêts, appartenant à des personnes physiques et morales étrangères, lorsque celles-ci ne sont pas en état d'en assurer la bonne administration ».

Un commerçant étranger peut actuellement, aux termes de cette loi, se voir dessaisi de son fonds de commerce.

L'administrateur provisoire, en vertu de l'article 2 de la loi précitée, est nommé « par ordonnance du Président du Tribunal Civil de la situation des biens ou du lieu du domicile, suivant qu'il s'agit ou non de biens ayant une assiette déterminée, à la requête du ministère public, agissant soit de sa propre initiative, soit à la demande du département ministériel intéressé ».

Son rôle est le même que celui de l'administrateur provisoire des biens juifs. L'étranger est dessaisi de l'exercice de sa profession. L'administrateur provisoire a les pouvoirs les plus étendus de gestion. Il est responsable comme tout mandataire salarié; il a la mission ou bien de vendre le fonds à l'amiable, ou bien, quand la vente à l'amiable est impossible, de faire désigner un liquidateur, qui est nommé par une ordonnance du Président du Tribunal de Commerce rendue sur requête.

L'étranger qui se soustrairait aux mesures ainsi ordonnées

1. En vertu des ordonnances des autorités d'occupation il est actuellement impossible à tout Juif d'exercer une activité commerciale quelle qu'elle soit; les entreprises juives ont été pourvues d'administrateurs provisoires.

2. J. O., 14 décembre 1941.

serait passible d'emprisonnement de un à cinq ans, d'une amende de mille à dix mille francs, ou de l'une des deux peines seulement. La condamnation serait portée au double en cas de récidive. Il pourrait également encourir la privation des droits civiques et civils énumérés à l'article 42 du Code Pénal.

Telles sont les diverses mesures qui interdisent l'accès des différentes professions commerciales aux étrangers.

Si certaines nous paraissent définitives, d'autres sont nées des circonstances actuelles et n'ont sans doute rien de durable.

CHAPITRE II

LA PLACE DE L'ÉTRANGER DANS L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

La France vient d'entrer dans la voie de la réglementation des professions.

Le problème de l'organisation du commerce et de l'industrie s'était posé déjà longtemps avant la guerre.

Sur le terrain économique, le libre jeu des lois du libéralisme avait conduit à la limitation de la concurrence et à la réglementation du marché. Mais les cartels et les trusts avaient eu bien souvent pour effet de faire prédominer l'intérêt d'un petit nombre de puissants producteurs au détriment à la fois de l'intérêt général de la profession, de celui des employés et ouvriers, et de celui des consommateurs.

Sur le terrain social, les associations professionnelles se développèrent sous la forme des syndicats que le législateur fut obligé de reconnaître. Ces syndicats, nés de la nécessité de défense des intérêts ouvriers en face des associations de producteurs, furent à l'origine de la lutte des classes. Ils étaient presque tous à tendance politique.

Aussi, une réorganisation générale s'imposait. L'intervention des pouvoirs publics dans un tel domaine n'est d'ailleurs pas un fait nouveau. Nous avons signalé déjà la politique d'économie dirigée suivie par l'Etat dès 1926.

Mais les dispositions prises en ce moment s'inspirent d'un principe général : le principe corporatif. D'un autre côté, tout en étant le point de départ d'une organisation nouvelle, elles résultent également des circonstances actuelles.

Nous trouvons, à la base de ces réformes, l'idée corporative d'imposer aux entreprises une discipline professionnelle, élaborée sous le contrôle de l'Etat par des personnalités représentatives des branches d'activité intéressée.

Ces mesures prises, nécessaires du fait des circonstances créées par l'état de guerre, ne sont que provisoires. Au lieu de

créer des corporations et de leur confier l'organisation et le contrôle de la production, le Gouvernement réorganise l'économie.

D'ailleurs, même sous un régime corporatif, l'Etat doit pouvoir, sur le terrain économique, jouer un rôle important.

Dès le début de la guerre, un décret-loi du 9 septembre 1939 soumettait à une autorisation préalable la création de nouveaux fonds de commerce : cette mesure subsiste encore. Adoptée, dans le dessein de protéger les intérêts des mobilisés, elle est maintenant la disposition qui rend les pouvoirs publics maîtres de l'accès des professions industrielles et commerciales, suivant les besoins économiques du pays.

Les comités d'organisation, prévus par la loi du 16 août 1940, ont reçu du Gouvernement le pouvoir de réglementer et de diriger l'exercice des professions, tout en respectant les modifications et les mesures prises par les pouvoirs publics.

Enfin, la Charte du Travail prépare l'établissement des corporations futures en prévoyant la réorganisation des syndicats, la constitution de Comités sociaux, la possibilité laissée aux professions qui le désirent de s'instituer immédiatement en corporations sous le contrôle des Pouvoirs publics.

Quelle est la situation de l'étranger commerçant, industriel ou artisan à l'égard de cette réglementation nouvelle des professions, et à l'égard de l'organisation corporative qui se dessine actuellement ?

Le décret-loi du 9 septembre 1939¹, complété par la loi du 17 juillet 1942², subordonne à l'obtention d'un arrêté préfectoral la création, l'extension ou le transfert d'un établissement industriel, commercial et artisanal.

La « création d'un établissement » s'entend aussi bien de l'ouverture d'une entreprise nouvelle, que de la réouverture d'un établissement fermé depuis plus de six mois. Au contraire, l'achat d'un fonds déjà existant n'est pas soumis à l'autorisation préfectorale.

Le décret-loi appelle « extension » la modification de l'objet de l'activité exercée, ainsi que l'accroissement de cette activité en importance. L'extension de l'objet de l'activité est une question de fait, qui doit s'apprécier d'après l'activité actuelle de l'établissement et non selon les termes de l'immatriculation au Registre du Commerce.

1. *J. O.*, 16 septembre 1939.

2. *J. O.*, 31 juillet 1941.

Pour apprécier l'accroissement en importance d'une entreprise, la préfecture prend en considération des éléments divers, tels que embauche importante, extension des locaux, achat de l'outillage.

L'achat d'un fonds qui, normalement, reste en dehors du champ d'application du décret-loi du 9 septembre, peut être envisagé comme extension en importance, si l'entreprise nouvellement achetée est similaire ou dépendante de celle que possédait déjà le commerçant.

L'autorisation est nécessaire lorsque le commerçant veut transférer son établissement, même s'il désire s'installer dans la même commune, ou dans le même département.

Elle n'est accordée que si les chefs d'entreprise qui la requièrent possèdent des garanties suffisantes de moralité, de capacité et de solvabilité, et à la condition qu'elle se justifie d'après les besoins économiques généraux et locaux.

Cette demande est déposée à la Préfecture du lieu de la création, du transfert ou de l'extension de l'établissement. Le Préfet fait une enquête : il consulte les maires et services de police, les Chambres de Commerce et de Métiers, les organismes professionnels (Comités d'organisation), les services administratifs économiques.

Une fois l'instruction terminée à la Préfecture, le Préfet transmet le dossier, accompagné de son avis, aux Inspecteurs généraux de la Production industrielle, s'il s'agit d'une affaire d'intérêt régional ou national, ou d'une affaire dite « réservée ». Ceux-ci adressent leur avis motivé au Préfet, lorsque l'entreprise intéresse seulement l'économie régionale. Les autres affaires sont transmises au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle qui, après enquête, retourne le dossier à la Préfecture.

La décision doit toujours faire l'objet d'un arrêté conforme aux instructions de l'Inspecteur et de l'Administration centrale.

Lorsqu'il s'agit d'une affaire d'intérêt strictement local, le Préfet délivre un arrêté, sans consulter les Inspecteurs généraux.

L'autorisation peut être accordée sous réserves : ou bien elle devient caduque si le bénéficiaire n'ouvre pas l'établissement autorisé avant une certaine date, ou bien le fonds doit être exploité personnellement, et ne peut faire l'objet d'une cession avant l'expiration d'un délai prévu par l'arrêté. Enfin, elle peut n'être délivrée qu'à titre temporaire.

L'arrêté est notifié au requérant et publié au Bulletin annexe du *Journal Officiel*.

Le requérant peut former un recours contre le refus total,

ou même partiel de sa demande, dans un délai de quinze jours. Le point de départ n'a pas été fixé par le décret de 1939 : on le considère comme courant à partir du jour de la notification de la décision.

Les tiers intéressés (Chambres de Commerce, Comités d'Organisation) peuvent également s'élever contre la décision prise.

Les recours sont déposés à la Préfecture, qui doit les transmettre au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, accompagnés du dossier complet. Il n'est pas passé par l'intermédiaire des Inspecteurs généraux de la production. D'après la décision de l'Administration centrale, le Préfet prend, s'il y a lieu, un nouvel arrêté.

Les étrangers sont soumis comme les Français à ces prescriptions. Aussi plusieurs cas peuvent-ils se présenter : soit que les textes spéciaux (décret-loi du 12 novembre 1938 et décrets d'application) et la réglementation du 9 septembre 1939 jouent simultanément, soit qu'ils jouent séparément.

La réglementation spéciale aux commerçants étrangers est seule applicable, lorsqu'un étranger non commerçant demande l'autorisation d'acheter un établissement déjà existant, puisque l'achat d'un fonds par un non-commerçant n'est pas visé par le décret-loi du 9 septembre. Il en est de même lorsqu'un étranger commerçant renonce au fonds qu'il exploite dans un département pour en acheter un dans un autre, et lorsque, sans changer de département, il cède le fonds qu'il possède pour en acheter un autre, dont l'exploitation relève d'une autre branche professionnelle.

C'est, au contraire, le décret du 9 septembre 1939 qui reçoit seule application lorsque la transformation d'activité ne donne pas lieu à modification du libellé de la carte de commerçant. Il en est ainsi dans le cas d'extension de l'établissement, dans l'ordre de l'importance, car le décret-loi du 12 novembre 1938 n'interdit pas, en effet, aux étrangers de développer leur affaire.

Ainsi, lorsqu'ils acquièrent une succursale à l'intérieur du même département, que ce soit d'ailleurs par création ou par achat d'un fonds déjà existant, ils doivent obtenir un arrêté préfectoral.

Il peut en être de même dans le cas de modification d'objet de l'activité.

Nous avons vu, d'après les directives données par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, que la modification d'objet qui donne lieu à l'autorisation préfectorale, s'appréciait par rapport à l'activité actuelle de l'établissement. Au contraire, la carte de commerçant donne à l'étranger la

faculté d'exercer certaines activités : peu importe qu'il le fasse immédiatement après l'obtention de la carte, ou par la suite seulement.

Supposons un coiffeur-parfumeur étranger dont la carte porte la mention « coiffeur-parfumeur ¹ » et qui est inscrit comme tel au registre du commerce. Le coiffeur se contente en premier lieu de sa profession de coiffeur, plus tard, seulement, il vend de la parfumerie. Il n'est pas tenu de solliciter une nouvelle carte de commerçant, car il n'y a pas lieu d'en changer le libellé.

Mais, au contraire, il réalise une extension de l'activité qu'il exerçait, en fait, et devra demander une autorisation préfectorale.

Enfin, les textes spéciaux aux étrangers, et le décret du 9 septembre 1939 peuvent s'appliquer conjointement.

Le cas s'est présenté fréquemment dans la pratique, soit que l'étranger non commerçant s'installe en créant un établissement nouveau, soit qu'un commerçant étranger transfère son établissement d'un département dans l'autre, soit qu'il étende son établissement en en modifiant l'objet, et que cette modification nécessite un changement dans le libellé de sa carte.

Il ne pouvait être, en effet, question de dispenser l'étranger qui aurait obtenu la délivrance de sa carte de commerçant de l'autorisation préfectorale. S'il en avait été autrement, l'ouverture d'un établissement commercial, industriel ou artisanal par un étranger, aurait été entourée de moins de garanties que lorsqu'il se serait agi d'un Français. En effet, les organismes professionnels intéressés n'auraient pas les recours qu'elles ont la faculté d'exercer, conformément au décret du 9 septembre 1939.

L'application simultanée des deux textes souleva de nombreuses divergences de vues entre les administrations intéressées. Aussi le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle a-t-il déterminé la procédure à suivre dans ce cas.

La demande est présentée dans les formes prévues pour la demande de carte de commerçant étranger. Elle est instruite à la fois comme le sont les demandes de cartes ordinaires, et comme les demandes d'autorisation préfectorale. Il y a lieu de remarquer que les organismes consultés sont, en général, les mêmes. Dans les deux cas, en effet, les Chambres de Commerce

1. Exemple donné par les directives du Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle, lorsqu'il définit l'extension par modification d'objet.

et les organismes professionnels doivent donner un avis motivé : le dossier est transmis en plus aux maires et aux services administratifs économiques, et, s'il y a lieu, aux Inspecteurs généraux. De même, les considérations dont s'inspirent les Préfectures et les organismes professionnels sont identiques (compétence et honnêteté de l'individu, besoins économiques généraux et locaux).

Lorsque le Préfet, au titre du décret-loi du 9 septembre 1939, prend un arrêté de refus, la procédure pour demande de carte est suspendue. Au contraire, lorsque le Préfet, après les consultations obligatoires au titre des deux décrets, émet un avis favorable, le dossier, quelle que soit la nature de l'affaire, même si elle ne présente qu'un intérêt local, est transmis au Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle. Celui-ci saisit, suivant la voie normale, le Ministère de l'Intérieur; ce dernier notifiera ensuite sa décision au Préfet.

C'est le Préfet qui prend alors l'arrêté, conformément au décret du 9 septembre. Et lorsque cet arrêté est définitif, lorsque le délai laissé aux intéressés pour intenter leur recours est expiré, il délivre seulement à l'intéressé sa carte de commerçant.

L'étranger, à qui le Préfet a refusé, au titre du décret du 9 septembre, l'installation en France, peut intenter un recours dans les formes prévues, alors que, si la carte est refusée, il n'en a aucun.

Les Comités d'Organisation n'ont pas le pouvoir d'interdire à l'étranger l'exercice d'une profession commerciale : ce ne sont pas, en effet, les organismes professionnels qui, nous venons de le voir, décident de l'accès aux professions.

Ils doivent, en principe, traiter l'étranger comme le Français, lorsque, conformément à la loi du 16 août 1940, ils effectuent le recensement des entreprises, arrêtent les programmes de production et de fabrication, organisent l'acquisition et la répartition des matières premières, fixent les règles s'imposant aux entreprises, en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, etc...

Une exception à cette règle est néanmoins prévue en ce qui concerne la profession bancaire, sans que les formalités que doivent accomplir les étrangers soient différentes de celles imposées aux Français. Les banques françaises, en vertu de l'article 9 de la loi du 13 juin 1941, ne peuvent exercer leur activité que si elles sont inscrites sur une liste des banques par le Comité Permanent d'Organisation Professionnelle des Banques, Entreprises et Etablissements financiers.

L'article 15 de cette même loi stipule que les banques étran-

gères doivent être inscrites sur une liste spéciale, établie à cet effet par le Comité.

Celui-ci examine si les conditions nécessaires pour qu'une entreprise puisse être considérée comme banque sont remplies.

De même, les établissements financiers doivent être enregistrés.

TITRE III

APPRÉCIATION DU STATUT DU COMMERÇANT ÉTRANGER

La nouvelle législation pose plusieurs problèmes. Les mesures prises répondent-elles aux buts que s'était fixés le Gouvernement : protection de l'économie française contre la concurrence étrangère, protection contre les indésirables étrangers?

Il ne suffit pas d'apprécier les résultats pratiques des dispositions adoptées; celles-ci confèrent un nouveau statut au commerçant étranger. Que vaut-il en tant que tel?

Enfin, les restrictions aux droits des commerçants qu'apportent ces décrets sont-elles conciliables avec les traités internationaux? Ne susciteront-elles pas des représailles de la part des nations étrangères? Pour répondre à cette question, il nous faudra donner un aperçu rapide de quelques législations étrangères.

CHAPITRE PREMIER

APPRÉCIATION DE CETTE LÉGISLATION SUR LE PLAN NATIONAL

Bien des critiques ont été adressées à la nouvelle législation dès sa mise en vigueur, qu'elles viennent des milieux commerçants, Chambres de Commerce et organisations patronales, ou de la doctrine juridique.

SECTION 1

Critiques apportées à la nouvelle législation

Beaucoup de Chambres de Commerce se sont plaintes, car, à leur gré, le nouveau statut du commerçant étranger serait trop incomplet, trop fragmentaire, pour protéger efficacement et durablement le commerce français.

« Les initiatives successives, pour timides qu'elles soient, permettent de parer au danger par des mesures immédiates qui resteront manifestement insuffisantes, tant qu'un véritable statut n'aura pas été donné aux étrangers. Il importe de les soumettre à un certain nombre de conditions ayant trait, les unes à leur installation comme commerçants, les autres à l'exercice du commerce pour lequel ils auraient obtenu l'autorisation¹. »

Elles protestent aussi contre le fait que les contingents prévus n'aient pas encore été décidés. La Chambre de Commerce de Paris précise que, pour être effectifs, « les pourcentages ne devraient pas s'appliquer seulement aux commer-

1. Chambre de Commerce d'Orléans et du Loiret. Séance du 2 décembre 1938.

cants isolés, mais encore aux associés et gérants des sociétés de personnes et des Sociétés à responsabilité limitée¹ ».

En même temps que le résultat de leur enquête sur le nombre des étrangers installés dans leur ressort, elles ont communiqué le pourcentage qu'elles auraient souhaité dans chaque profession. Les pourcentages varient dans les différents rapports selon les régions et les professions; ils tournent le plus souvent autour de 5 %.

Pour appuyer ces critiques, les différentes Chambres de Commerce ont toutes émis des vœux réclamant des mesures qui devaient parer aux insuffisances qu'elles signalaient dans les décrets-lois. A vrai dire, ces mesures paraissaient tout aussi fragmentaires; aucun véritable statut d'ensemble n'a été proposé par une Chambre de Commerce.

La plupart s'élevaient contre un établissement trop rapide des étrangers comme commerçants, et continuent à réclamer un délai de cinq ou dix ans avant qu'un étranger ne puisse ouvrir boutique en France².

Toutes, elles réclament, non seulement d'être nécessairement consultées lors de l'établissement d'un commerçant étranger, ce qui leur a été accordé, mais encore que leur avis soit obligatoirement suivi par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et qu'il ne soit pas délivré de cartes sans avis conforme de leur part.

On trouve aussi, dans les différentes revendications des Chambres, celle d'un droit de regard sur les inscriptions au Registre du Commerce, et celle de l'institution d'un registre spécial, réservé aux étrangers et qui permettrait plus facilement leur contrôle.

Certaines vont encore plus loin. Ainsi, la Chambre de Commerce de Paris, voulant lutter contre la dévalorisation des fonds commerciaux, déclare :

« On doit s'efforcer d'empêcher que les étrangers, même autorisés dans la limite des pourcentages, ne viennent avilir la valeur des fonds de commerce, en en multipliant le nombre. Il est donc nécessaire de les obliger à acheter, pour s'installer, un fonds déjà existant, et de surveiller avec vigilance l'application de cette disposition, afin qu'elle ne puisse être tournée. En cas d'impossibilité de trouver un fonds, l'étranger pourra

1. Rapport de M. Bagnaud, *cité*, p. 19.

2. Chambre de Commerce d'Orléans et du Loiret. Séance du 2 décembre 1938.

demander l'autorisation de la Chambre de Commerce intéressée d'en ouvrir un ¹. »

Elles considèrent aussi l'inégalité qui existe entre les commerçants français et les étrangers, au point de vue des garanties offertes aux créanciers. A la différence des commerçants français, les étrangers, en cas de faillite, n'ont pas de patrimoine autre que leur fonds, pour permettre aux créanciers de se payer. Aussi, bien des Chambres réclament-elles le dépôt d'une caution préalable à leur installation.

Les sanctions prises, également, ne seraient pas assez sévères. Les Chambres voudraient qu'une infraction aux décrets-lois, en plus des peines prévues, soit obligatoirement suivie d'expulsion, alors que celle-ci est laissée à l'arbitraire de l'administration.

Elles demandent aussi qu'au cours de l'exercice de leurs professions, les étrangers ne puissent dissimuler à la clientèle leur véritable nationalité; leur nom exact devra être inscrit sur tous leurs papiers commerciaux, et sur les plaques apposées à l'extérieur des locaux qu'ils occupent.

Elles souhaitent encore que les commerçants étrangers payent des impôts plus lourds que les commerçants français, au cours de l'exercice de leur profession, soit sous forme de taxes spéciales, proportionnelles à la patente, à taux assez élevé pour compenser les avantages de toute nature que les étrangers recueillent de la collectivité française ².

Enfin toutes réclament une action renforcée de la police. Elles se plaignent également des naturalisations massives, qui servent pour beaucoup d'étrangers à tourner la réglementation et leur permettent de s'établir librement en France. Aussi, bien des Chambres, en particulier la Chambre de Commerce de Paris, demandent l'amendement de la loi de 1927.

« La durée du stage de résidence en France exigé par cette loi est beaucoup trop courte, elle doit être portée à dix ans et trois au lieu de trois et un an. ³ »

Mais ce qui soulève la protestation la plus véhémement des Chambres de Commerce, c'est le fait que la création d'un établissement commercial ou industriel par un étranger soit, à lui seul, un titre de naturalisation accélérée. L'étranger échappe

1. Rapport de M. Bagnaud, *cité*, p. 23.

2. Chambre de Commerce de Lyon. Séance du 23 février 1939.

3. Cf. Rapport de M. Bagnaud, *cité*, p. 22, et rapport déposé par M. Bagnaud à la Chambre de Commerce de Paris, le 26 juin 1939, pp. 6 et 7.

ainsi à la menace d'expulsion qui serait de nature à l'empêcher de se livrer à des pratiques déloyales.

Trois points particuliers doivent, d'après elles, être matières à enquêtes plus strictes et plus complètes.

Elles réclament :

1° la présentation d'un casier judiciaire absolument vierge, du pays d'origine;

2° celle d'un carnet sanitaire complet;

3° enfin et surtout, lorsqu'il s'agit de demandes de naturalisation émanant de commerçants, que la consultation des Chambres de Commerce soit obligatoire, et qu'il ne puisse être passé outre à leur avis.

Quelques-unes, il est vrai, sont plus modérées et demandent des distinctions dans l'application des mesures.

Un rapport de la Chambre de Commerce de Tourcoing¹ émet en effet le vœu suivant :

« que les décrets concernant le statut des étrangers soient appliqués rigoureusement à l'endroit des étrangers indésirables (tarés, faillis, condamnés) et avec discernement à l'égard des populations saines, tels que les Belges, traditionnellement émigrants en France, et rapidement assimilés.

« Qu'il soit tenu compte dans le régime appliqué aux étrangers de la réciprocité de traitement des Français dans le pays d'origine de l'étranger, qui sollicite son installation en France. »

Se faisant l'écho de ces vœux divers, une proposition de loi fut déposée à la Chambre des Députés. Il s'agit de la proposition Dommange, du 8 décembre 1938 (n° 4.414). Elle tend à fixer le statut d'établissement du commerçant étranger. Une autorisation du Ministre du Commerce serait nécessaire à l'étranger qui voudrait s'installer en France, comme à celui qui voudrait ouvrir une succursale ou une filiale. Elle serait annulée si le bénéficiaire encourait certaines condamnations (abus de confiance, escroquerie, extorsion de fonds, faillite, etc...). Des décrets contingenteraient le nombre de commerçants étrangers admis dans chaque branche, ces décrets ne pourraient être édictés qu'après avis conforme des Chambres de Commerce ou de toute organisation économique compétente, obligatoirement consultées. Enfin des sanctions sévères en cas de manquement seraient prévues.

1. Chambre de Commerce de Tourcoing. Séance du 2 janvier 1939.

SECTION II

Son efficacité

Que faut-il retenir de ces critiques? La protection du commerce français par les nouveaux décrets-lois est-elle aussi inefficace que le craignent quelques Chambres de Commerce?

Il semble que la législation actuelle permette d'éliminer individuellement les commerçants étrangers indésirables et de restreindre efficacement les installations nouvelles.

La proposition de loi Dominange ne présente aucun intérêt dans la mesure où elle établit un statut d'ensemble de l'étranger commerçant. L'autorisation du Ministère du Commerce ne constitue pas une mesure bien différente de la carte que le commerçant doit obtenir.

Par le moyen de la carte de commerçant, les services publics, si l'enquête est bien menée, peuvent facilement refuser l'accès de la profession de commerçant, d'industriel ou d'artisan aux individus hors la loi, sans scrupule ni moralité : condamnés de droit commun, faillis, banqueroutiers, quel que soit le pays où ils aient commis leurs méfaits.

Il fallait, de plus, envisager des mesures facilitant l'installation de commerçants, ou d'industriels, dont l'activité s'avérait tout particulièrement utile à notre pays. Aussi, le décret du 21 avril 1939 a-t-il prévu la possibilité pour certains industriels étrangers de venir s'établir en France, et ceci, en dehors de toute mesure de contingentement.

Il est bien vrai, cependant, qu'aucun décret de contingentement n'a été pris jusqu'à présent. Mais cette mesure présente beaucoup moins d'utilité depuis l'établissement de la carte de commerçant, puisque, en refusant ces cartes, l'administration peut diminuer le nombre des commerçants dans telle ou telle catégorie particulière.

Il y aurait peut-être, d'ailleurs, intérêt à ne pas divulguer les pourcentages et à ne pas les faire connaître officiellement.

En effet, cette mesure des pourcentages est toujours une mesure rigide qu'il est très difficile d'adapter aux circonstances particulières.

Ne pourrait-on remédier à ce défaut en gardant les pourcentages secrets, car, de cette manière, même lorsque le pourcentage maximum souhaité est dépassé, il serait loisible à l'administration de délivrer une carte à un étranger, qui apporterait

une activité intéressante à notre pays. Bien des individus, en effet, qui pourraient être utiles à notre économie nationale, ne présentent pas toujours toutes les conditions voulues pour déposer leur demande, selon la procédure du décret-loi d'avril 1939. Ils peuvent, par exemple, ne pas avoir dirigé à l'étranger d'entreprises semblables à celle qu'ils offrent de monter en France.

De même, ce procédé éviterait peut-être des difficultés pour justifier un refus d'autorisation, lorsque le pourcentage effectif est inférieur au pourcentage maximum établi.

Peut-être aussi, sur le terrain international, des complications seraient-elles écartées, si les pourcentages n'étaient pas connus, car cette méthode est sans doute, nous le verrons, tout à fait inconciliable avec les traités internationaux.

L'on peut objecter, toutefois, que ce serait étendre encore la latitude laissée aux services des préfectures et des ministères, et donner plus de place à l'arbitraire. Il faudrait alors une très bonne organisation des services compétents.

La carte, telle qu'elle est instituée maintenant, suffit-elle à assurer la protection des commerçants français? Que doit-on retenir des desiderata des Chambres de Commerce?

Il semble que quelques-unes des mesures réclamées soient sans beaucoup d'importance (mesures relatives à l'apposition d'une plaque, à l'inscription du nom réel, etc..).

D'autres paraissent difficilement acceptables. S'il est vrai que les créanciers français ont moins de garantie dans la faillite d'un étranger que dans celle d'un compatriote; s'il est vrai aussi que de nombreuses faillites étrangères se clôturent par insuffisance d'actif, il semble difficile de demander à l'étranger le dépôt d'une caution au moment de son installation. Cela serait d'ailleurs tout à fait contraire aux conventions internationales de la France, qui ne permettent que des taxes de police ¹, et cela pourrait nuire à l'installation des Français à l'étranger, car, le plus souvent, une telle caution n'est pas encore exigée dans les pays étrangers, même lorsque ceux-ci réclament une autorisation préalable.

Il semble tout aussi difficile d'imposer plus lourdement le commerçant étranger, tant que la France n'aura pas modifié ses conventions internationales.

D'ailleurs, ces mesures seraient surtout nécessaires vis-à-vis de commerçants de mauvaise foi et d'indésirables. Elles perdent beaucoup de leur utilité si les cartes ne sont vraiment attribuées qu'à des commerçants dont l'activité est un apport à l'économie

1. Voir chapitre suivant, p. 210.

française. Pourquoi faire supporter à ces étrangers des charges plus lourdes que celles qui pèsent sur tous les commerçants? Pourquoi décourager leur venue en France? Les conséquences de ces mesures pourraient être fort nuisibles à nos intérêts.

L'avis des organisations patronales doit-il être suivi obligatoirement par le ministre de l'Intérieur? Il semble que ceci ne soit pas souhaitable. En principe, il est admis que toutes les organisations patronales soient consultées, aussi bien celles des fournisseurs et clients de l'étranger, que celles de ses concurrents. Malgré cela, l'on peut redouter que la crainte, par trop exclusive de la concurrence, ne soit à l'origine de leurs réponses.

D'autres mesures réclamées par les Chambres de Commerce paraissent, au contraire, tout à fait désirables.

Un registre de commerce spécial pour les étrangers faciliterait leur contrôle et rendrait leur surveillance plus facile.

S'il est vrai que la législation de 1938 assure la protection du commerce français contre les nouveaux concurrents qui s'installeraient sur notre sol, il faut reconnaître, avec les Chambres de Commerce, que se pose à l'heure actuelle la question de la condition des étrangers dont l'installation est un fait acquis.

Ceux-ci, en effet, ont vu leur situation régularisée, pour beaucoup, sans enquête. Il fallait, malgré tout, qu'ils soient déjà en situation régulière et en règle avec le fisc. Néanmoins, aucune recherche sur leurs antécédents ni sur leur passé n'a été effectuée. Qui dit que des indésirables n'ont pu se glisser parmi eux?

Comment intervenir? Devait-on ne pas tenir compte des droits acquis, comme c'eût été le vœu de bien des organisations patronales? Cela semble inadmissible. Mais comme le retrait de la carte est toujours possible, ne serait-il pas préférable de surveiller les suspects d'assez près et de leur retirer leur carte, s'ils commettent des abus dans l'exercice de leur profession commerciale? D'ailleurs, les Chambres avaient également signalé que tous les clandestins commerçants, surtout artisans, travailleurs en chambre et petits patrons, vivaient en dehors des lois sociales et professionnelles. Il est à craindre qu'ils n'aient pas formulé une demande de carte de commerçant. N'y aurait-il pas lieu de prévoir une action renforcée de la police, liée à celle des organisations patronales qui pourraient l'aider utilement?

De même le rapport de M. Bagnaud, présenté à la Chambre de Commerce de Paris¹, prétend, à juste titre, que seule la police exerce une surveillance sur les étrangers, en tant que tels. Les administrations fiscales ou l'inspection du travail ne voient en

1. Rapport cité de M. Bagnaud de 1939, p. 5.

eux que des contribuables ou des employeurs comme les autres. Une liaison entre ces différents services ne serait-elle pas souhaitable? Elle faciliterait le dépistage des clandestins, donnerait des preuves certaines contre les étrangers et serait par là un moyen d'éviter l'arbitraire.

Il est vrai aussi que la question du commerçant étranger est liée à celle de la naturalisation. Il est dérisoire de réglementer le commerce fait par les étrangers en France, si ceux-ci peuvent très facilement être naturalisés. Aussi les naturalisations ne devraient être accordées qu'après enquête sérieuse.

Convient-il, ou non, de supprimer parmi les faits permettant une naturalisation accélérée, celui d'avoir créé ou exploité en France un fonds de commerce? Cela peut dépendre des circonstances. Si les cartes n'étaient attribuées qu'à des individus honnêtes, pourquoi nous priver d'un élément utile à notre économie, qui supporterait du fait de sa naturalisation toutes les charges, sans exception (militaires en particulier), qui pèsent sur le commerce français?

Il semble donc que la carte de commerçant étranger et les mesures corollaires qui ont été prises soient de nature à assurer effectivement la protection du commerçant français contre l'envahissement des étrangers, du moins pour l'avenir.

SECTION 3

Valeur du statut donné au commerçant étranger

Quelle est alors la valeur de la législation nouvelle? Mesure nécessaire et qui devait être prise sans tarder, l'a-t-elle été d'une manière satisfaisante dans ses résultats juridiques? Le nouveau statut du commerçant étranger présente-t-il la cohérence nécessaire?

Il serait à souhaiter que la carte soit délivrée avec toutes les garanties voulues, non seulement dans l'intérêt des commerçants français, mais encore parce qu'elle est à la base de la jouissance des droits civils et commerciaux de l'étranger.

Des pouvoirs trop étendus ne sont-ils pas laissés à l'administration, qui prendra parfois des décisions arbitraires? Et il importe que l'arbitraire soit évité dans une question qui touche à la jouissance et à l'exercice des droits d'un individu.

Ne peut-on craindre aussi que des avis défavorables, dictés précisément par une pensée trop mesquine de concurrence

locale, malgré les précautions adoptées par le Ministre, soient émis trop facilement par les organismes professionnels consultés?

Néanmoins, le fait que la décision finale ne soit prise au Ministère de l'Intérieur qu'après avis du Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle, est une garantie pour l'étranger. Ce Secrétariat d'Etat est compétent pour apprécier l'état d'ensemble de l'économie française et n'a aucun intérêt à juger d'un point de vue strictement local. Ses services sont certainement plus aptes que ceux des préfectures à apprécier la capacité et la personnalité d'un individu, quoique les renseignements fournis par les préfectures, placées plus près de l'étranger, lui soient indispensables.

Mais ce qui est le plus à redouter, c'est que la carte soit attribuée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions légales fixées par la jurisprudence, auxquelles doit satisfaire un étranger pour exercer en France une profession commerciale, industrielle ou artisanale. Ainsi, nous avons vu que les tribunaux, malgré une tendance très nette à revenir à la loi du domicile, faisaient de la capacité nécessaire pour se livrer au commerce une question de statut personnel, régi par la loi nationale. Nous avons dit également qu'après hésitations, les services des préfectures et du ministère ne se préoccupaient que des lois françaises. Il serait tout à fait regrettable que des actes effectués par un commerçant étranger soient attaqués en raison de l'incapacité de ce commerçant¹.

Une unification des règles suivies par les services administratifs et par la jurisprudence est tout à fait souhaitable. Néanmoins, en raison de la tendance des tribunaux à admettre la loi du domicile et à considérer les lois professionnelles comme des lois de police et de sûreté, ou d'ordre public, tendance que nous avons mentionnée, il semble qu'il ne faille pas s'exagérer le danger sur ce point.

Pourquoi priver l'étranger de tout recours? Nous avons vu, en effet, qu'il n'en est prévu aucun par les dispositions légales et que le recours devant le Conseil d'Etat ne sera que très exceptionnellement recevable. Il est vrai qu'on ne discute pas sur l'opportunité d'un acte administratif. L'Administration est maître de ses décisions, même lorsqu'elle les motive. Mais l'acte pris peut être contraire à la légalité. Même si la carte n'était qu'une simple mesure de police, il pourrait sembler injuste de priver l'étranger de tout recours. *A fortiori*, si la carte a des effets qui

1. Voir même partie, Titre I, chap. II, pp. 116 et ss., et chap. V, p. 158.

dépassent le cadre des mesures de police, il serait équitable d'admettre que l'étranger tente de prouver les faits qu'il allègue pour obtenir la rectification d'erreurs commises. N'est-ce pas accorder une faculté trop étendue aux autorités administratives, que de leur permettre de priver un étranger du droit de s'établir sans qu'il ne soit fait aucune vérification, sans qu'aucune justification ne soit possible?

Les sanctions prévues sont rigoureuses, et il est indispensable qu'elles le soient.

Toutefois, les textes des décrets-lois de juin et de novembre 1938 portent que la « fermeture du fonds pourra être ordonnée par le Tribunal de Commerec ». Il semble que le mot « pourra » serait à remplacer par « devra ». Il est, en effet, inadmissible qu'un étranger en situation irrégulière puisse continuer l'exploitation de son fonds, sous réserve de l'autorisation temporaire dont nous avons précédemment étudié le fonctionnement.

L'autorité administrative n'a-t-elle pas le pouvoir suffisant pour ordonner cette fermeture? La question ne semble pas douteuse, car la loi prévoit le retrait de la carte de commerçant.

Que deviendra l'établissement fermé soit à la suite d'une condamnation correctionnelle, soit à la suite du retrait de la carte? Les textes sont muets. S'il demeure la propriété du commerçant, la vente par ce dernier donne lieu à bien des difficultés de droit, dont nous avons parlé, qui, sans doute, ne seront pas retenues dans la pratique.

Une autre solution serait la confiscation par l'administration. On ne saurait l'admettre sans des dispositions légales, car elle serait grave de conséquences pour l'étranger et pourrait être contraire aux règles du droit international. Parmi le minimum de droits qu'il est nécessaire de reconnaître aux étrangers, figure, en effet, le respect de la propriété privée¹. Sauf en cas de sanctions pénales motivées, l'étranger ne saurait être frustré sans contre-partie des biens qu'il possède. Il faut donc admettre la vente du fonds.

D'ailleurs, pour ces mêmes motifs, le retrait de la carte ne doit pas être effectué sans raisons sérieuses, et la loi du 2 août 1941² ne peut être qu'une mesure de guerre exceptionnelle : car, bien que l'étranger perçoive le prix de vente de son entreprise, ces dispositions entraînent sa dépossession.

Il peut sembler bien dur pour l'étranger, et par trop incertain, de soumettre la jouissance de droits à l'obtention d'une

1. NIBOYET, *op. cit.* Tome II, p. 14.

2. Cf. Même partie, Titre II, chap. 1^{er}, p. 184.

carte délivrée par l'autorité administrative. Néanmoins, on peut dire que la législation aurait perdu beaucoup de son efficacité, si la carte n'avait aucun effet sur l'établissement de l'étranger et sur la jouissance et l'exercice par lui de ses droits. Le grief invoqué disparaîtrait, si la carte était délivrée conformément aux règles du Droit International Privé.

Ainsi donc, la législation ne nous paraît pas justifier les critiques sévères et nombreuses qu'en font les Chambres.

Sur quelques points, sans doute, le statut du commerçant ne nous semble pas toujours satisfaisant. Mais il est certain que l'efficacité des mesures prises dépendra de l'application qui en sera faite, toute latitude étant laissée aux autorités administratives de refuser ou non la carte.

CHAPITRE II

ASPECT DU PROBLÈME SUR LE PLAN INTERNATIONAL

La France est liée avec de nombreuses nations par des traités de commerce ou d'établissement, qui contiennent des clauses relatives à l'exercice par les ressortissants de chacune des Hautes Parties Contractantes du commerce et de l'industrie.

La nouvelle législation est-elle conciliable avec nos engagements internationaux? Ceux-ci ne constituent-ils pas un obstacle à son application?

SECTION 1

Les engagements internationaux de la France

Bien des traités de commerce renferment, en effet, la clause d'assimilation de l'étranger au national, en matière d'exercice d'industrie et de commerce. L'étranger doit donc être traité comme un Français sans, qu'en principe, aucune mesure d'exception ne puisse être prise contre lui, en tant qu'étranger ¹.

1. Pays qui ont signé avec la France des conventions comportant la clause d'assimilation du national en matière d'exercice du Commerce et de l'Industrie :

Danemark : Convention de Commerce et de Navigation du 9 février 1842 et articles additionnels du 9 février 1910.

République Dominicaine : Traité de Commerce et de Navigation du 9 septembre 1882.

Espagne : Convention Consulaire du 7 janvier 1862.

Italie : Convention d'établissement du 3 juin 1930.

Japon : Convention de Commerce et de Navigation du 19 août 1911.

Norvège : Convention du 30 décembre 1881.

Roumanie : Convention d'établissement du 27 août 1930.

Siam : Conventions des 7 et 9 décembre 1937.

Suède : Convention du 30 novembre 1881.

Suisse : Traité d'Etablissement du 23 février 1882.

D'autres contiennent la clause de la nation la plus favorisée ou bien en toute matière ¹, ou bien en ce qui concerne spécialement l'exercice du commerce ou de l'industrie ².

Cette clause nous oblige à accorder à l'étranger ressortissant le traitement le plus favorable qui soit en vigueur en France

1. Etats qui ont signé avec la France des conventions comportant la clause de la nation la plus favorisée en toute matière :

République Argentine : Convention du 19 août 1892 additionnelle ou traité du 10 juillet 1855.

Equateur : Convention commerciale du 31 octobre 1938 (mise en application provisoire le 1^{er} novembre 1938, mais non encore ratifiée).

Estonie : Conventions commerciales des 15 mars 1929 et 16 octobre 1937.

Finlande : Convention du 13 juillet 1921.

Guatemala : Convention du 28 juillet 1922.

Lettonie : Convention commerciale du 1^{er} octobre 1937 (mise en application provisoire le 1^{er} novembre 1937. Non encore ratifiée).

Liberia : Traité du 17 avril 1852.

Lithuanie : Modus vivendi du 20 juillet 1928.

Nicaragua : Traité du 4 mai 1938 (application provisoire le 25 juillet 1938.

2. Etats qui ont signé avec la France des conventions comportant la clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne spécialement l'exercice du Commerce et de l'Industrie :

Allemagne : Convention franco-allemande du 18 juillet 1934.

Belgique : Convention d'Etablissement du 6 octobre 1927.

Bulgarie : Arrangement commercial par échange de lettres du 22 octobre 1925.

Canada : Convention d'Etablissement et de navigation du 12 mai 1933.

Colombie : Convention relative à l'établissement au commerce et à la navigation du 30 mai 1892.

Cuba : Convention commerciale du 6 août 1929.

Egypte : Accord par échange de lettres du 8 mai 1937.

Grande-Bretagne : Convention concernant les relations commerciales et maritimes du 28 février 1882.

Grèce : Convention de Commerce, de Navigation et d'Etablissement du 11 mars 1929.

Haïti : Convention Commerciale du 24 juin 1938 (mise en application provisoire du 25 juin 1938, non encore ratifiée).

Hongrie : Convention du 13 octobre 1925.

Hedjaz : Traité du 10 novembre 1931.

Luxembourg : Convention d'Etablissement du 31 octobre 1930.

Panama : Voir Convention du 30 mai 1892 avec la Colombie.

Paraguay : Convention de Commerce et de Navigation du 21 juillet 1892.

Pologne : Convention commerciale du 22 mai 1937.

Yougoslavie : Convention consulaire et d'Etat du 30 janvier 1929.

Vénézuëla : Convention de Commerce et de Navigation du 29 février 1902.

pour les étrangers; pratiquement, elle nous oblige en matière de commerce à les traiter comme nos nationaux, étant donné que nous avons accordé à certains pays l'assimilation au national.

Elle est accordée telle quelle, ou bien seulement avec garantie de réciprocité. Les étrangers ne jouissent en France du traitement le plus favorable que si les Français, dans leur pays d'origine, jouissent d'un traitement analogue. C'est le cas, en particulier, de la Convention Commerciale et d'Etablissement entre la France et le Nicaragua du 4 juillet 1938. Il s'agit simplement d'une réciprocité de fait et le Français doit être assuré d'un traitement équivalent.

Certains Etats également ont signé avec la France des conventions sur la portée et l'application desquelles le ministre des Affaires Etrangères sera consulté pour chaque cas d'espèce ¹.

Aussi n'y a-t-il que bien peu de nations avec lesquelles la France ne soit liée par aucun traité ².

Et encore, certaines d'entre elles, sans avoir signé avec nous des accords prévoyant le libre exercice du commerce ou de l'industrie, ont passé des conventions sur quelques points particuliers. Ainsi, la convention de navigation conclue entre la France et le Portugal, le 13 mars 1934, prévoit l'assimilation aux nationaux, en ce qui concerne les impôts.

Ces différentes clauses donnent à l'étranger la possibilité de s'établir librement en France comme commerçant, industriel ou artisan. Elles ont pour conséquence, également, d'assimiler l'étranger au national, au cours de l'exercice de sa profession, qu'il s'agisse des charges ou des droits qui y sont attachés. Un étranger ne peut donc être assujetti à des impôts autres ou d'un taux plus élevé que ceux que paye le commerçant français.

Les traités réservent ici seulement le cas de taxes dites de

1. Etats qui ont signé avec la France des conventions sur la portée et l'application desquelles le Ministre des Affaires Etrangères doit être consulté dans chaque cas d'espèce :

Chili : Traité du 15 septembre 1846.

Costa-Rica : Convention et accession du 12 mars 1849 au traité conclu le 6 mars 1848 entre la France et le Guatemala.

Etats-Unis d'Amérique : Convention consulaire du 23 février 1853.

Honduras : Traité du 22 février 1856.

Pérou : Traité du 9 mars 1861.

Albanie : Convention de Commerce du 28 mars 1929.

Tchécoslovaquie : Convention commerciale du 2 juillet 1928.

2. Etats qui n'ont pas passé de conventions avec la France :

Afghanistan, Bolivie, Brésil, Chine, Iran, Mexique, Palestine, Pays-Bas, Portugal, Salvador, Turquie, U. R. S. S., Uruguay.

police. Nous avons signalé que le Gouvernement a interprété les conventions d'établissement comme accordant à l'étranger le bénéfice de la propriété commerciale¹.

Ainsi, les mesures prises par le Gouvernement français, pour limiter l'accès des étrangers aux professions commerciales et pour restreindre leurs droits dans l'exercice de ces professions, semblent à première vue inconciliables avec les engagements internationaux de la France.

Néanmoins, la réponse sera différente suivant la nature des conventions passées, car celles-ci peuvent apporter plus ou moins de réserve au libre établissement.

La Convention passée entre la France et le Siam, par exemple, les 7 et 9 décembre 1937, ratifiée par un décret du 6 mars 1939², ne fait pas obstacle à ce que le gouvernement d'une des deux parties contractantes vienne réglementer l'exercice du commerce par les ressortissants de l'autre.

L'article 18 mentionne, en effet, qu'il est entendu par les hautes parties contractantes que les stipulations du présent traité n'affectent, ne remplacent ou ne modifient, en aucune manière, les lois, ordonnances ou règlements concernant le commerce, la naturalisation, l'immigration, le séjour, l'admission au travail et à l'artisanat des étrangers, la police et la sécurité publique qui sont en vigueur ou qui pourraient être édictées dans chacun des deux pays.

Le traité vise donc bien le cas des lois qui ne s'appliquent qu'aux étrangers; il ajoute seulement que les mesures prises ne doivent pas être des mesures de discrimination particulièrement dirigées contre les ressortissants de l'autre pays.

Bien rares sont de telles réserves. A part la Convention avec le Siam, les autres traités sont plus absolus.

Par le jeu des différentes clauses l'étranger est traité comme le national : les conventions réservent les règlements et lois en vigueur, en tant que ceux-ci s'appliquent également aux Français.

« L'exercice des droits », trouve-t-on à ce sujet dans la Convention commerciale et d'Etablissement entre la France et le Nicaragua, signée à Managua le 4 mai 1938, mise en application provisoire par un décret du 12 juillet 1938, « est subordonné à l'obligation de se conformer aux lois et règlements ».

1. Néanmoins, en matière de nom commercial, brevets d'invention, marques de fabrique et autres semblables, la jurisprudence ne reconnaît d'effet qu'aux traités spéciaux.

2. *J. O.*, 7 mai 1939.

Ainsi les dispositions qui interdisent à l'étranger l'exercice d'une profession industrielle, commerciale ou artisanale pour la réserver aux seuls Français sont inconciliables avec les clauses stipulées. Certaines, il est vrai, paraissent, à première vue, apporter quelques atténuations en cette matière.

La Convention d'Etablissement signée par l'Italie et la France le 3 juin 1930, prévoit « que les dispositions de l'article 2 (c'est-à-dire d'assimilation au national en ce qui concerne l'exercice de l'industrie) ne sont pas applicables dans le cas où la qualité de ressortissant de l'Etat est exigée par la loi du pays dans un intérêt d'ordre public, comme condition essentielle pour permettre l'exercice des droits et activités indiqués audit article ».

Mais un autre alinéa vient rendre nul l'effet du précédent article : « Toutefois, le traitement des ressortissants de chacune des Hautes Parties Contractantes sur le territoire de l'autre partie ne pourra, dans aucun cas, être moins favorable que celui qui est reconnu aux ressortissants de tout autre état. »

Le jeu de la clause de la nation la plus favorisée permettra donc aux Italiens de réclamer en France l'exercice des professions nouvellement interdites aux étrangers.

Le Gouvernement s'est inquiété de la question. La Commission interministérielle, lorsqu'elle fut chargée d'étudier dans quelles conditions le décret-loi du 29 juillet 1939, relatif à la famille et à la natalité françaises pouvait être appliqué, avait décidé de suspendre l'application de ce décret-loi, jusqu'à la révision des conventions internationales, lorsqu'il s'agissait de demandes émanant d'un ressortissant d'un pays signataire d'un traité de commerce avec la France. Des directives furent envoyées en ce sens par le Ministre Secrétaire d'Etat à la Production industrielle.

En ce qui concerne donc l'exploitation d'un débit de boissons, ces étrangers retombent dans le droit commun.

Les mesures de contingentement sont également contraires à nos engagements internationaux. Le décret du 17 juin 1938 prévoit, d'ailleurs, que ceux-ci devront être modifiés.

En est-il de même pour la carte d'identité de commerçant? La question a été discutée.

Les clauses des traités, en effet, excluent toutes les mesures de police qui restent modifiables librement, au gré des Etats. Toutes, en effet, contiennent des clauses analogues à celle de la Convention entre la France et l'Estonie du 16 octobre 1937, qui stipule que : « Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes, jouiront, sous réserve des dispositions générales des lois et règlements relatifs au contrôle et aux conditions

d'entrée et de séjour des étrangers en matière de passeport, de permis de séjour (cartes d'identité) et du droit d'expulsion, du traitement de la nation la plus favorisée.»

Aussi a-t-on dit que les dispositions des traités ne sauraient faire obstacle au droit, pour le Gouvernement français, d'assujettir les étrangers qui voudraient exercer sur notre sol un commerce ou une industrie, à la possession d'une carte d'identité spéciale. On a pensé que, de cette manière, les difficultés qu'aurait pu susciter sur le plan international, le décret-loi du 17 juin 1938 seraient évitées. L'on peut se demander si ceci est bien exact.

En premier lieu, en dehors même de la menace de l'expulsion que réservent les traités, la carte n'est pas obligatoirement attribuée; elle ne l'est qu'à certaines conditions, qui ne dépendent pas toutes de la personne de l'étranger. Il faut que la situation économique de la France permette des installations nouvelles, et ceci n'a jamais été stipulé par les traités.

Certains d'entre eux prévoyaient même expressément que les mesures de police ne pouvaient être un moyen détourné d'interdire à un grand nombre d'étrangers l'accès des professions commerciales. Entre autres, le Protocole de la signature de la Convention France-Allemagne du 18 juillet 1934, ratifiée par un décret du 29 juillet 1934¹, contenait ces dispositions :

« Les dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}², ne s'appliquent pas aux passeports et aux cartes d'identité en vigueur en Allemagne et en France (contrôle des voyageurs, contrôle de séjour, etc...); les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que cette exception ne s'étende pas de manière à exclure des catégories entières de personnes (Personenkreise) du bénéfice dudit article. »

De plus, la carte de commerçant, nous l'avons déjà dit, a des effets qui dépassent le cadre des effets d'une simple mesure de police. La non-possession d'une carte n'a pas seulement pour conséquence le paiement d'une amende; elle met aussi l'étranger dans l'impossibilité d'exercer sa profession. Elle est également pour lui la condition essentielle de la jouissance et de l'exercice de bien des droits. Or, ceci ne semble pas compatible avec les exigences des conventions internationales (conventions d'établissement, traités d'union en matière de propriété industrielle ou

1. J. O., 29 juillet 1934.

2. Qui accorde la clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le voyage, séjour, établissement, exercice du commerce et de l'industrie.

commerciale). Nous sommes loin, maintenant, de la liberté d'établissement dans le commerce et l'industrie, stipulée par les traités.

SECTION 2

Conflit entre les traités et une loi postérieure. Aspect du problème

Droit conventionnel et législation nouvelle sont donc bien en opposition. La question de savoir lequel va recevoir une application se pose-t-elle? Il apparaît que nous nous retrouvons de nouveau en face de l'ancien problème de l'autorité respective du traité et de la loi. La question présente-t-elle un intérêt?

Ne peut-on pas, en raison des circonstances actuelles, se demander si les traités sont encore en vigueur? Certainement, et du fait de la guerre, les traités conclus entre les pays belligérants se trouvent dénoncés et sont remplacés par les conventions d'armistice.

Qu'advient-il des conventions signées avec les pays non belligérants? La question a été posée au Ministre Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères par une préfecture qui se demandait s'il y avait lieu de tenir compte des directives données et d'admettre des demandes de cartes de débitants de boissons. Elle demandait si l'on ne devait pas considérer les circonstances actuelles comme un fait nouveau rendant sans effet nos conventions internationales.

Il lui fut répondu que non. Nos anciens traités ne sont donc pas dénoncés.

Or, il est de première importance de savoir, en cas de conflit, qui l'emportera, de la loi ou du traité.

En effet, il est bien évident que les services administratifs et de police, compétents en matière de délivrance de cartes ou de surveillance des étrangers, appliqueront la législation en vigueur, et ne tiendront compte que des réserves formulées dans les directives que le Gouvernement leur a envoyées.

Mais le refus de la carte, lorsque le pays d'origine de l'étranger est lié avec la France par un traité, ne peut-il donner lieu à un recours devant le Conseil d'Etat? Il pourrait y avoir dans ce cas violation de la loi; car la loi a toujours été entendue dans un sens large. Il faut entendre par là toutes règles de droit, et les

engagements stipulés par des traités constituent des règles de droit.

Cependant, nous avons signalé que les actes administratifs qui entrent dans la catégorie des actes du Gouvernement n'étaient pas susceptibles de recours. Pendant longtemps, la notion d'actes du Gouvernement fut très extensive. Chaque fois que l'acte administratif était accompli en exécution d'un traité, le Conseil d'Etat se déclarait incompétent et se refusait à examiner le bien-fondé de la demande. Si cette position peut se concevoir lorsqu'il s'agit d'appliquer le traité en lui-même, elle ne se défend plus lorsque la question litigieuse, qui fait l'objet du recours, porte sur la validité d'un acte d'*ordre interne*¹, accompli par l'autorité administrative en vue de l'exécution d'un traité, mais n'ayant trait qu'à des intérêts privés. Aussi le Conseil d'Etat est revenu de sa position première. Il est vraisemblable qu'il accepterait d'examiner la validité d'un acte effectué en exécution d'un traité; mais il se refuse généralement à connaître d'un litige concernant le sens et la portée d'une convention diplomatique². Il ne traiterait donc pas le point de savoir qui doit l'emporter du traité ou de la loi et solliciterait avant d'examiner la demande de l'étranger l'interprétation du ministère des Affaires Etrangères.

Seulement s'il n'appartient pas aux tribunaux correctionnels de statuer sur la validité d'un acte administratif, ces tribunaux sont compétents pour condamner l'étranger qui exerce sa profession sans carte. De même, les juridictions civiles ou commerciales peuvent être amenées à statuer sur la jouissance et l'exercice de certains droits par le commerçant étranger, jouissance et exercice qui dépendent de la possession de la carte d'identité. Quelle sera leur réaction à l'égard de l'étranger protégé par une convention diplomatique?

Bien des opinions doctrinales ont été émises en faveur de l'autorité respective du traité et de la loi³; elles varient suivant les diverses conceptions de la nature du traité.

Pour certains auteurs, le traité est tout à fait différent de la loi; il doit avoir la prédominance, et une loi contraire est sans effet.

M. Scelle explique cette prédominance par le fait que l'or-

1. A. MESTRE : *Les traités et le Droit interne*. Académie de Droit intern. Recueil des Cours. 1931, IV, T. 38, p. 270.

2. Cf. D. P. 1932-1-113. Note de M. DEVAUX.

3. Pour une vue d'ensemble de la question, cf. Lazare KOPELMANAS, *Du conflit entre le traité international et la loi interne : constructions juridiques*. Rev. de Droit Intern. et de Lég. comparée, 1937, p. 310 et ss.

dre international se superpose aux ordres internes et que l'obéissance est due aux règles de l'ordre supérieur¹.

D'après M. Niboyet, les traités et les lois sont deux actes de nature totalement étrangère² : la loi est l'œuvre des Chambres, le traité est celle du Gouvernement. Et la loi qui autorise les pouvoirs exécutifs à ratifier certains traités ne peut leur donner le caractère de loi, car l'autorisation de faire un acte n'est pas équivalente à l'acte lui-même. D'ailleurs, bien des traités ont été mis en vigueur, en dehors de toute intervention du Parlement, et la loi qui autorise le pouvoir exécutif à ratifier un traité peut être inopérante si la ratification n'intervient pas.

Donc « le Traité n'est pas une loi, c'est un contrat entre deux ou plusieurs Etats qui engendre des droits et des devoirs dans leurs rapports³ ».

En conséquence, une loi nouvelle peut abroger une loi ancienne, mais non un traité : celui-ci ne sera modifié que par voie d'entente entre les contractants. Les juges doivent appliquer une convention internationale jusqu'à sa dénonciation régulière et sans tenir compte d'une loi postérieure contradictoire. Ils ne sauraient, en effet, être obligés à « appliquer un texte qui n'a pas été pris dans les formes où il devait l'être ».

La thèse de M. Mestre est analogue à celle de M. Niboyet. Le traité n'a pas force de loi⁴ :

« En l'état actuel du droit international, le traité et la loi apparaissent comme deux actes situés sur deux plans différents et qui émanent de deux autorités dont l'une ne peut être considérée comme supérieure par rapport à l'autre. Dans ces conditions, on ne saurait admettre qu'une loi puisse abroger un traité⁵. »

L'existence d'une convention diplomatique suppose, en effet, pour chacune des Hautes Parties Contractantes des obligations ; parmi celles-ci figurent en premier lieu celle de maintenir dans le droit interne les stipulations des traités. Un Etat ne saurait s'en affranchir unilatéralement, au moyen d'une loi contraire.

Toute une partie de la doctrine, sans autant s'avancer, admet qu'un Etat, théoriquement, n'a pas le droit de rendre

1. SCELLE. *Règles générales du droit et de la paix*. Académie de Droit international privé. Recueil des Cours, 1933, T. 46, pp. 327 et ss.

2. NIBOYET. *La législation des loyers en France*. Rev. de Dr. Intern. Pr. 1929, p. 592.

3. NIBOYET, *idem*.

4. A. MESTRE. *Op. cit.*, pp. 238 et ss.

5. A. MESTRE. *Op. cit.*, p. 274.

sans effet les clauses d'un traité par une loi interne qui les contredit, mais qu'il n'est pas dans le rôle des tribunaux d'apprécier la constitutionnalité des lois; ceux-ci ne peuvent donc se refuser à les appliquer, parce qu'elles seraient en opposition avec un traité diplomatique.

Telle est l'opinion de M. Pillet : la loi s'impose aux juges, alors même que ceux-ci seraient convaincus de son irrégularité ¹.

M. Audinet, dans une note sous une décision de la Commission supérieure de Cassation, formule ainsi cette opinion :

« Il est certain qu'un Etat n'a pas le droit de faire une loi qui contredise un traité conclu par lui, et ne pourrait se refuser à l'exécuter, sous prétexte qu'il serait en opposition avec cette loi interne; mais si cette loi a été faite, c'est à l'Etat dont elle méconnaît les droits qu'il appartient de réclamer par la voie diplomatique, et d'en demander, s'il y a lieu, l'abrogation et la modification. Tant que la loi existe, les tribunaux sont tenus de l'appliquer ².

D'autres auteurs considèrent que le traité a force de loi. M. Martin dit à ce sujet :

« Le Traité n'est pas un impératif unilatéral comme la loi. Il ne peut cependant opérer comme la loi que s'il contracte et dans la mesure où il contracte les caractères de cet impératif unilatéral qu'est la loi ³. »

Le traité est une loi, en effet, parce que l'intervention du Parlement est une condition de sa validité; cette intervention ne se fait sans doute pas de la même manière que lorsqu'il s'agit de la confection d'une loi; mais elle est nécessaire pour donner force exécutoire aux stipulations de l'exécutif.

Aussi comme toute disposition législative, le traité est abrogé par une loi postérieure de dispositions contradictoires ⁴.

D'autres arguments ont été soutenus, à l'appui des deux thèses, qui ne dérivent pas de la conception de la nature du traité.

C'est ainsi que M. Niboyet remarque que les transactions internationales seraient tout à fait incertaines si les traités pouvaient être méconnus par la seule volonté des Etats signataires ⁵.

1. PILLET, *op. cit.* T. I, n° 62, p. 160.

2. Commission supérieure Cassation, 21 novembre 1925. S. 1930, 2-16-1.

3. MARTIN, *Principes de Droit international privé*. 3 vol. Paris, 1930-35, T. I, p. 92.

4. MARTIN, *op. cit.*, T. I, p. 94.

5. NIBOYET, *Un pas appréciable vers le respect des traités*. D. H. 1936. Chronique, p. 541 et ss.

De toutes les théories émises en faveur de la prédominance de la loi sur le traité, lorsqu'elle est postérieure à celui-ci, la plus absolue est celle de la souveraineté de l'Etat. C'est un argument pratique que n'ont pas manqué de reprendre ceux qui voulaient justifier la politique de 1938.

M. Dommange la résume ainsi, dans les motifs de sa proposition de loi :

« On ne peut objecter, dit-il, que les dispositions des engagements internationaux interdisent au Parlement de régler le statut des commerçants étrangers. Le respect de la souveraineté de l'Etat, qui permet à tout moment l'expulsion d'un étranger, exige que la situation même des étrangers puisse faire l'objet de dispositions législatives. »

Il faut chercher les solutions de droit positif, en la matière, dans la jurisprudence. Or, les décisions des tribunaux inférieurs sont souvent contradictoires ¹.

La majeure partie, néanmoins, semble se prononcer en faveur de l'autorité de la loi ².

Quant à la Cour de Cassation, elle ne se prononça jamais nettement et ne distingua pas explicitement le problème des rapports du traité et de la loi de celui de la portée de telle loi ou de telle convention. La question se posa devant elle en matière de propriété commerciale. Les décisions primitives, qui refusaient aux étrangers le bénéfice de la propriété commerciale, appliquaient strictement la loi de 1926 et n'interprétaient pas les conventions d'établissement invoquées comme accordant aux étrangers le bénéfice de la propriété commerciale.

L'arrêt Zumkeller ³ apporta-t-il la preuve de la prédominance du traité sur la loi? Il semble que non et les conceptions anciennes paraissent demeurer inchangées.

En effet, l'arrêt Zumkeller reconnaît que les conversations qui s'étaient engagées entre les Etats, à la suite des protestations diplomatiques, constituent une interprétation bilatérale des traités. Ces interprétations sont pour l'Etat de nouveaux engagements internationaux qui ont force de loi, et doivent recevoir application. Il y a donc fait nouveau, survenu après la promulgation de la loi contraire au traité primitif.

Or, de plus, les gouvernements, bien loin de reconnaître

1. Décisions en faveur du traité : cf. notamment Tribunal Civil de la Seine, 12 décembre 1922, *Clunet*, 1923, p. 985; 22 décembre 1927, *Clunet*, 1928, p. 998.

2. Cf. entre autres. P. Réf., 18 mai 1916. *Sirey*, 1920-2-318.

3. Arrêt du 4 février 1936 cité.

S. 27 octobre 1926. *Revue de Droit International privé*, 1927, p. 44.

comme nulles les dispositions de la loi de 1926, en tant qu'elles évincent l'étranger du droit à la propriété commerciale, admettent que cette loi réservait le cas de conventions diplomatiques ultérieures. La Cour reprend ce motif :

« Attendu que l'article 19 de la loi du 30 juin 1926, refusant aux commerçants étrangers le bénéfice de la loi du 30 juin 1926, réserve le cas où l'étranger peut invoquer une Convention Internationale, le dispensant de cette dernière condition. »

Interpréter ainsi la loi, n'est-ce pas admettre implicitement son application ?

Aussi le commerçant étranger, même s'il invoque un traité, a-t-il peu de chance d'être protégé par les tribunaux, s'il ne se conforme pas aux réglementations actuelles.

Actuellement d'ailleurs, en raison des circonstances particulières nées de la guerre, il est facile de répondre aux protestations qui pourraient s'élever. Les Français, en effet, ne sont pas mieux traités que les allogènes, et il est tout aussi difficile à un Français qu'à un étranger d'ouvrir un nouveau fonds de commerce en raison du décret-loi du 9 septembre 1939. Il serait illogique qu'un étranger, en raison de la seule existence d'une clause d'établissement puisse jouir de droits plus étendus qu'un national.

C'est la réponse donnée au Consulat général de Belgique, qui se plaignait des difficultés qu'éprouvaient certains commerçants belges pour l'obtention de cartes d'identité de commerçants étrangers, ainsi qu'à des représentants suisses en France. Néanmoins, le Secrétariat d'Etat à la Production Industrielle a assuré que les demandes des ressortissants de ces deux nations seraient examinées avec le plus de bienveillance possible.

SECTION 3

La réciprocité : condition de nos nationaux à l'étranger

Enfin, d'une manière générale, il faut tenir compte de la condition qui est faite à nos nationaux dans les autres pays. Ne rencontrent-ils pas, pour exploiter un fonds de commerce ou une industrie, les mêmes difficultés que rencontrent les étrangers en France ? Nous n'avons pas été les seuls à protéger notre économie nationale contre la concurrence, à nous fermer aux étrangers. Nos compatriotes ne se heurtent-ils pas, eux aussi, aux

mêmes barrières législatives en pays étranger, et cela, malgré les traités? Il faut envisager, non seulement les lois spéciales aux étrangers, mais également les lois qui s'appliquent aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux. Bien avant la France, certains pays avaient réglementé l'exercice des professions. Nationaux comme étrangers ne pouvaient librement y accéder. Dans ce cas, les traités internationaux n'accordaient qu'une protection illusoire. Le principe dont s'inspiraient les gouvernements, en effet, était celui de la réciprocité par identité des droits. C'est cette réciprocité qui était recherchée, plutôt que la réciprocité par équivalence¹. Ces gouvernements ont cru atteindre leur but en stipulant l'assimilation au national. On constate ici combien cette clause peut être fictive. Le Français, jouissant des mêmes droits que le national dans un pays où l'accès aux professions commerciales est réglementé, était moins bien traité que l'étranger en France, avant 1938, où l'exercice des mêmes professions était libre pour lui comme pour les nôtres.

Nos nationaux, en pays étranger, sont loin, en effet, de pouvoir exercer librement une profession commerciale, industrielle ou artisanale.

Nous ne pouvons que donner à titre d'exemple un aperçu fragmentaire, très incomplet, de leur situation dans quelques pays voisins du nôtre².

Les entraves qu'ils rencontrent à leur établissement sont de deux sortes :

Ou bien ils doivent satisfaire à des conditions spéciales, en tant que ressortissants de pays étrangers.

Ou bien ils rencontrent des difficultés provenant de l'organisation professionnelle des nations où ils veulent s'établir.

Il semble, en effet, que dans la plupart des cas, les étrangers doivent obtenir une permission spéciale, délivrée soit sous forme de carte, soit sous forme d'autorisation du gouvernement.

Il semble également que cette carte soit attribuée après enquête, et puisse être refusée arbitrairement par les gouvernements, et ceci en dehors de toute convention internationale.

C'est ainsi que la loi yougoslave du 5 novembre 1932, relative aux fonds de commerce, prévoit que les ressortissants des

1. NIBOYET : *La notion de réciprocité dans les traités diplomatiques*. Paris, 1936.

2. Nous aurions voulu étudier plus en détail quelques législations, notamment les législations allemandes et anglaises. Il nous a été impossible dans les circonstances actuelles de réunir la documentation nécessaire. Nous nous bornerons donc à quelques indications plus spécialement sur la législation allemande.

Etats étrangers jouiront des mêmes droits que les sujets yougoslaves, s'ils ont obtenu une licence délivrée à cet effet par le ban compétent, ou par le ministre du Commerce ou de l'Industrie au cas où, d'après la loi, ce dernier serait compétent pour délivrer les licences pour le commerce en question.

Néanmoins, cette loi est libérale à l'égard des étrangers, car elle réserve expressément le cas « où il a été conclu entre le royaume de Yougoslavie et l'Etat en question un traité de commerce prévoyant assimilation au national ».

En Angleterre, un étranger doit obtenir, préalablement à toute installation, une autorisation gouvernementale, autorisation qui ne lui est délivrée que très rarement, et que si l'entreprise qu'il désire diriger est conforme aux intérêts du pays et s'il emploie du personnel anglais.

Le droit allemand, avant l'avènement du national-socialisme, admettait, comme un principe implicite, l'égalité juridique des nationaux et des étrangers. Chaque fois qu'un commerçant étranger projetait de s'établir en Allemagne, il y avait lieu d'examiner s'il n'existait pas une convention entre l'Allemagne et le pays d'origine de cet étranger. Il lui était alors accordé les mêmes droits que possédaient les Allemands établis dans la nation en question.

La loi préliminaire du Code Civil allemand¹ contient quelques dispositions relatives à l'établissement des commerçants étrangers.

Pour obvier à la diversité d'âge qui détermine la majorité dans les différents pays, et dans un but de police intérieure, la capacité d'un commerçant étranger était appréciée, non d'après sa loi nationale, mais d'après la loi allemande. De même, la femme mariée étrangère n'avait pas besoin d'une autorisation maritale pour pouvoir exercer une profession commerciale, car le droit allemand admettait l'égalité devant la loi de l'homme et de la femme².

Le national-socialisme substitua à cette politique libérale une politique de contrôle sévère et restrictive. Le 22 août 1938, l'Ausländerpolizeiverordnung exigea des étrangers qui exercent un commerce ou une industrie en Allemagne une autorisation gouvernementale spéciale³. La délivrance de cette autorisation dépend de la « Kreispolizeibehörde » du district où l'étranger a

1. Einführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch. Art. 7 à 31.

2. Staub, Kommentar zum Handelsgesetzbuch. II. Allgemeine Einleitung, p. 27. Berlin, 1926-27.

3. Reichsgesetzblatt, 1938, I, p. 1053.

l'intention de s'établir, ou de celle de son lieu de départ s'il s'agit d'un commerçant ambulant ¹.

Dans les pays totalitaires, à économie dirigée, les étrangers qui désirent s'installer se heurtent aux mêmes difficultés que les nationaux, et c'est pourquoi les clauses d'assimilation aux nationaux n'offrent souvent qu'une vaine protection.

Ainsi, en Allemagne, depuis l'avènement du national-socialisme, une loi du 12 septembre 1933 pose que toute personne qui désire exercer une activité commerciale ou industrielle a besoin d'une autorisation ².

Cette règle s'inspire du principe de l'économie dirigée et de l'autarcie, principes formulés dès 1933 par une loi du 15 juillet, mais qui a son expression la plus complète dans le Vierjahrsplan du 18 octobre 1936.

Depuis 1933, il y a donc eu une multitude de lois, décrets et ordonnances qui ont traité aux différentes branches du commerce et de l'industrie et en soumettent l'accès à une autorisation préalable.

Ces autorisations sont délivrées en principe par le gouvernement du Reich. Le plus souvent, celui-ci délègue ses fonctions à un ministre ou à un Reichskommissar (Reichskommissar bei den Banken), ou à des organismes professionnels (Reichsnährstand-Hauptvereinigung ³, etc.). Ces divers organismes sont d'ailleurs actuellement fondus dans l'Arbeitsfront, auquel doit appartenir tout individu qui exerce un rôle dans l'activité économique du pays, qu'il soit travailleur ou patron ⁴.

L'octroi des autorisations dépend à la fois des besoins économiques et de la valeur professionnelle des requérants. Heide mann signale, en outre, que, parfois, la question se pose de savoir si les étrangers sont admis.

D'ailleurs, il semble que, dans la multiplicité des ordonnances nationales-socialistes sur l'économie, la place de l'étranger soit mal définie, car, à part l'ordonnance de police que nous venons de mentionner, aucune mesure spéciale n'a été prise vis-à-vis de l'allogène, aucune doctrine élaborée à son sujet. Mais

1. Deutsches Recht. Berlin, 15 okt. 1938. *Neues Recht im Gesetz*, p. 432.

2. Loi du 12 sept. 1933. « *Wer Wirtschaftswerbung ausführt, bedarf der Genehmigung.* »

3. Cf. Justus HEIDEMANN : *Deutsches Wirtschaftsrecht*. Berlin, 1939, pp. 100 et suiv.

Justus HEIDEMANN : *Der Zugang zur Wirtschaft*, Jahrbuch der Akademie für deutsches Recht. 1938, pp. 153 à 162.

4. Cf. J. V. GIERKE : *Handelsrecht und Schifffahrtsrecht*, 5^e éd. Berlin, 1938-41, T. I, p. 242.

celui-ci est loin d'avoir, au sein du mouvement raciste qu'est l'hitlérisme, une situation favorable.

Pour conclure, il semble qu'on puisse constater que « ce problème des rapports internationaux se reposera nécessairement; il est certain que les traités qui ne sont pas dénoncés actuellement devront être repris sur de nouvelles bases.

Ils tiendront compte des mesures de protection nécessaires. D'ailleurs, la carte de commerçant pourra être envisagée non pas comme une mesure de discrimination à l'égard d'une nation entière, mais comme une mesure individuelle; cette carte sera accordée à un étranger en tant qu'il représente une valeur pour notre économie, refusée au contraire si ledit étranger ne présente pas des garanties personnelles suffisantes pour permettre son établissement en France.

Néanmoins, en élaborant ces traités, il y aura lieu pour le gouvernement d'établir une distinction suivant les nations, certaines races sont, en effet, plus proches de la nôtre que d'autres, plus facilement assimilables.

Ces traités feront état des circonstances économiques et permettront qu'un pays se ferme lorsque les nationaux suffisent à occuper les emplois nécessaires à sa vie.

Enfin, ils devront considérer la situation faite à nos nationaux à l'étranger, aussi bien en raison des lois spéciales aux étrangers que de celles réglementant d'une façon générale et pour tous les habitants d'un même pays l'accès aux professions artisanales, industrielles ou commerciales.

CONCLUSION

Nous avons essayé de montrer quel était le statut actuel du commerçant étranger.

Après avoir indiqué rapidement la condition faite à l'aubain commerçant sous l'ancien régime, après avoir esquissé la transformation de sa situation, survenue à la Révolution, ainsi que les conséquences qui s'ensuivirent, nous avons examiné les nouvelles dispositions législatives qui s'imposaient. Nous avons tenté de définir les problèmes qu'elles soulevaient sur le terrain interne comme sur le terrain international, apprécié les critiques faites au nouveau statut et à la carte de commerçant et conclu au bien-fondé de ceux-ci. Après avoir exposé ce qu'était le présent, il nous reste, en guise de conclusion, à présenter quelques réflexions ayant trait plus spécialement à l'avenir du commerçant étranger établi dans notre pays.

La France a fait venir une foule d'étrangers lorsqu'ils étaient nécessaires à son industrie ou à son agriculture. Elle a accueilli librement de nombreux réfugiés.

Si l'industrie et l'agriculture n'ont plus maintenant besoin de bras, si l'invasion du commerce est néfaste, la France va-t-elle refuser le droit au travail à cette population qu'elle a appelée ou laissé s'établir sur son sol? Des difficultés diplomatiques ou politiques s'opposent à ce que nous refoulions les étrangers en surnombre, et si ces difficultés n'existaient pas, un principe d'humanité nous retiendrait.

Que feront alors les étrangers sans occupation? Le chômage entraînera parmi eux la misère et le mécontentement. Ils seront à la source de désordres, de troubles sociaux et politiques, comme cela s'est vu en 1936-37.

Si nous réservons l'exercice de nos professions aux nationaux, les allogènes n'en demeureront pas moins une lourde charge pour notre pays. Nous secourons les chômeurs, qu'ils soient français ou étrangers. Nos finances publiques sont, de ce fait, lourdement grevées.

Il semble que nous soyons devant un cercle vicieux. La sauvegarde de nos intérêts économiques nous oblige à écarter les étrangers trop nombreux des activités commerciales, industrielles ou autres. Par ailleurs, nous avons chez nous des masses d'étrangers qu'il importe de ne pas laisser sans travail si nous ne voulons pas accroître démesurément nos charges publiques.

Ces considérations prouvent qu'une politique restrictive des droits de l'étranger n'est pas une mesure suffisante en soi. Elle est inefficace si elle ne s'allie pas à une politique rationnelle d'immigration.

Au lieu de continuer les méthodes libérales, mais dangereuses, d'après la Révolution, ne pourrions-nous pas nous référer à la politique de l'ancienne France?

Nos rois, nous avons tenté de l'exposer, malgré les entraves internes au libre établissement des aubains, ont fait appel, dans une large mesure, aux commerçants venant du dehors. Ils ont été bien loin, cependant, d'attirer sans aucune discrimination des masses entières d'étrangers. Ils distinguaient parmi eux les individus qui apportaient des procédés nouveaux ou une activité intéressante. Ils favorisaient ceux qui appartenaient à une race commerçante ou riche. Ils leur accordaient des lettres ou privilèges qui les assimilaient aux regnicoles.

Ainsi les aubains, loin d'être une gêne, ont été un stimulant pour le commerce français.

Il y aurait donc lieu de surveiller de près l'entrée des frontières, d'empêcher l'afflux massif des étrangers qui viennent faire fortune chez nous, de ne distribuer d'abord qu'avec discrimination et parcimonie les visas d'entrée. Mais il ne faudrait pas pour cela fermer notre pays au commerce étranger. De même que nous avons besoin que des Français répandent hors de chez nous le crédit de la France et contribuent à son expansion, de même nous devons accepter qu'en contre-partie des étrangers viennent révéler à nos nationaux leur pays d'origine.

Nous avons vu que bien des étrangers ont exercé une activité utile à notre économie, il en est certainement encore qu'il faudrait aussi rechercher et attirer.

Une politique d'immigration devrait aussi tenir compte de la nationalité. Comme faisaient nos rois, nous aurions intérêt à accueillir les races proches de la nôtre, les Belges, par exemple, facilement assimilables.

Mais ce ne sont que des mesures préventives qui ne solutionnent pas le problème envisagé : comment faire vivre le grand nombre d'étrangers qui sont sur notre sol?

Si la situation de ceux qui possèdent déjà une exploitation ne peut être remise en question, n'y aurait-il pas lieu de diriger, d'après les conseils d'offices d'orientation professionnelle, ceux qui désirent exercer une activité nouvelle vers des régions économiques où ils ne sont pas en surnombre, de manière à les empêcher de former des groupes compacts inassimilables.

Nous en revenons donc toujours à cette politique d'assimilation et de naturalisation, sans laquelle les mesures prises contre les étrangers sont sans effet tant au point de vue social qu'au point de vue économique. Cette politique, il faut le redire, n'est possible qu'avec un renouveau de la vigueur créatrice du pays, de sa natalité, de son goût du travail, du rayonnement de sa culture.

**

Une politique restrictive d'immigration, suivie d'une politique de naturalisation, n'empêche pas de doter l'étranger d'un statut légal spécial, statut indispensable pour apprécier sa valeur personnelle et sa capacité professionnelle. Celui-ci, en raison des textes spéciaux et des mesures nouvelles d'organisation professionnelle, ne possède plus en France que des droits limités. Il serait à craindre pour lui que la limitation de ses droits ne le missent dans une position inférieure aux Français. Comment se présente son avenir?

L'organisation professionnelle actuelle n'est qu'un palier vers une organisation corporative future. Il est certain que l'étranger, une fois admis à exercer sa profession, ne pourra le faire en dehors des cadres professionnels.

Quels seront, sur l'étranger, les pouvoirs de la profession organisée?

Celle-ci aura sans doute pour but de faire face aux divers dangers qui peuvent menacer un métier, danger de monopole ou de ruine, danger de concurrence déloyale, du fait d'individus sans scrupules, etc...

Elle devra discipliner et garantir les professions en assurant, en quelque sorte, la police des métiers et en déterminant les rapports entre les différentes branches d'activité. Aussi ce sera sans doute à elle de surveiller l'observation des règles de moralité et de capacité professionnelle et d'éliminer les producteurs malhonnêtes.

Mais son rôle ne s'étendra-t-il pas également au domaine économique?

N'est-ce pas à la profession organisée, à la corporation, d'orienter l'activité professionnelle en vue de la satisfaction des

besoins? Ne devra-t-elle pas tenir compte des circonstances qui conduisent, soit à une pléthore de biens invendus, soit à la rareté des approvisionnements, et prendre toutes dispositions utiles pour y remédier?

Lui appartient-il d'interdire l'accès de la profession à de nouveaux éléments, soit en vertu des besoins économiques, soit parce que les renseignements recueillis sur le requérant ont été défavorables? Est-ce à elle de refuser à un étranger le droit d'exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale? Ou ce droit restera-t-il l'apanage des pouvoirs publics?

Sans doute le rôle de la corporation qui doit défendre les intérêts professionnels sera-t-il de donner un avis motivé sur l'établissement de tel ou tel individu, de tel ou tel étranger. Mais il semble que les pouvoirs publics devront se réserver la décision finale.

S'il en était autrement, n'arriverait-on pas à donner aux corporations un monopole tel qu'il pourrait conduire à des abus regrettables?

Mais, en tout état de cause, il faut faire largement place en France à l'étranger admis en raison de ses capacités, de sa valeur morale et des services qu'il peut rendre; il faut lui faciliter un établissement durable grâce auquel il s'intégrera dans la nation ou sera, tout au moins, vis-à-vis de ses nationaux, un agent de l'expansion française et, dans cette interpénétration des peuples — qui sera l'avenir, sans qu'aucun perde ses caractères propres — un lien de paix et de prospérité internationale.

BIBLIOGRAPHIE.

Ouvrages.

- ARSAC. — La Loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Thèse. Lyon, 1933.
- BARTIN. — Principes de Droit international privé. 3 vol. Paris, 1930-35.
- BEAUNE. — Droit coutumier français. La Condition des Personnes. 1 vol. Paris et Lyon, 1882.
- BOURJON. — Droit commun de la France et de la Coutume de Paris réduit en Principes. 1 vol. Paris, 1770.
- COORNAERT. — Les Corporations en France avant 1789. 1 vol. Paris, 1939.
- DEMANGEAT. — Histoire de la Condition civile de l'Étranger en France dans l'ancien et le nouveau Régime. 1 vol. Paris, 1844.
- DEPPING. — Les Juifs au Moyen Age. 1 vol. 2^e éd. Paris, 1834.
- GAUTHIER. — Les Lombards dans les deux Bourgognes. Paris, 1906.
- HAMEL. — Banque et Opérations de Banque. T. I. Paris, 1934.
- HANOTAUX. — Histoire de la Nation française. T. X. Histoire économique et financière par Germain Martin. 1 vol. Paris, 1927.
- HUBY. — XVII^e et XVIII^e siècles. Paris, 1928.
- JANDET-DANJOU. — La Condition civile de l'Étranger en France dans les trois derniers siècles de la Monarchie. 1 vol. Paris, 1939.
- LA PRADELLE (DE) et NIBOYET. — Répertoire de Droit international privé.
Brevets d'invention. T. II, pp. 447 et ss.
Théorie générale de la Condition de l'Étranger. T. VIII, p. 1, et ss.
Marque de fabrique. T. IX, pp. 94 et ss.
Nom commercial. T. X, p. 38 et ss.
- LEVASSEUR. — Histoire du Commerce en France. 2 vol. Paris, 1911.
- LYON-CAEN et RENAULT. — Traité de Droit commercial. 8 vol. éd. 1921-1936.
- MESTRE. — Les traités et le Droit Interne. Acad. de Dr. Int. Pr. Recueil des Cours, 1931, IV. T. 38.
- MILLET. — Trois millions d'Étrangers en France. Les Indésirables, les Bienvenus.
- MARTIN SAINT-LÉON. — Histoire des Corporations de Métiers depuis leur origine jusqu'à leur suppression en 1791, 4^e éd. 1941.
- MATHOREZ. — Les Étrangers en France sous l'ancien Régime. 2 vol. Paris, 1839.

MAUCO. — Les Étrangers en France. Etude géographique sur leur rôle dans l'activité économique. 1 vol. Paris, 1932.

MAZEAUD. — Guide des Conférences et Exercices pratiques pour la Licence de Droit. Tome XV. Droit intern. pr. Paris, 1942.

NIBOYET. — La Notion de Réciprocité dans les Traités diplomatiques. 1 vol. Paris, 1936.

NIBOYET. — Traité de droit international privé français. 2 vol. Paris, 1939.

OLIVIER-MARTIN. — L'organisation corporative de la France d'ancien Régime. Paris, 1938. 1 vol.

PILLET. — Traité pratique de Droit international privé. 2 vol. Paris et Grenoble 1924.

PITON. — Les Lombards en France et à Paris. 2 vol. Paris, 1906.

RIGAUD. — Cours de droit international privé. Paris, 1936.

SAINT-GERMAIN. — La grande Invasion. Paris, 1 vol., 1939.

SCELLE. — Règles générales du Droit de la Paix. Ac. de Dr. Int. Pr. Rec. des Cours 1933, pp. 327 et ss.

THALLER. — Traité élémentaire de Droit commercial, revu et mis à jour par Percerou. 2 vol. Paris, 1931 et 1 suppl. Paris, 1936.

TRAVERS. — Droit commercial international, vol. VII. 2 Fasc. Paris, 1935-36.

VIGNE. — La Banque à Lyon du ^{xv}^e au ^{xviii}^e siècle. Lyon, 1903.

GIERKE. — Handelsrecht und Schiffahrtsrecht, 5^e éd. Berlin, 1938-41. Deux vol.

HEIDEMANN. — Deutsches Wirtschaftsrecht. Berlin, 1939, 1 vol.

STAUB. — Kommentar zum Handelsgesetzbuch. Berlin, 1926-27 et années suivantes.

Articles.

AUDINET. — L'Evolution du Droit international privé : la Loi nationale et la loi du domicile. Journal de droit international privé (Clunet), 1934, pp. 295 et ss.

BARBEY. — Le Domicile d'un Etranger en France. Rev. crit. de Lég. et Jur. 1939. N° 5-6, pp. 341-346.

BATTIFOL. — Rapport présenté par Travaux du Comité Français de Droit international privé, 1935, pp. 230 et ss.

BOSC. — Le Problème de l'Immigration et de la Politique française. Revue politique des Idées et des Institutions. 15 juillet 1937. Bulletin de l'A. N. S. A. Déc. 1940. Le Statut des Présidents et des administrateurs de Sociétés Anonymes d'après la loi du 16 nov. 1940.

FOUBERT. — La Situation juridique des Commerçants étrangers établis en France. Journal du Commerce. 12 mai 1938.

Compte rendu des Travaux du Comité français de droit international privé. Rev. de Droit intern. pr. 1939, p. 385. Exposé relatif aux Etrangers commerçants fait par M. Hamel.

LABORDE. — La question des Etrangers en France. L'Exportateur français, 1^{er} janv. 1939.

LABORDE-LACOSTE. — Le Statut professionnel des Voyageurs, Représentants et Placiers de Commerce, J. C. P. 1938. 1-61.

- NIBOYET. — La Législation des Loyers. Rev. de Droits intern. pr., 1929.
— Un Pas appréciable vers le respect des Traités. D. H. 1936, chronique 14.
— A propos des décrets-lois de 1938 sur les Etrangers. D. H., chronique 12.
- ODINET. — Le statut des travailleurs à domicile. Droit Social. Nov-Déc. 1941, pp. 167 et ss.
- RIPERT. — Le statut du Réfugié. Nouv. Rev. de Dr. Intern. pr., 1938. N° 1, pp. 62-91.
- RIVAUD. — L'Immigration étrangère en France. Le Capital, 2 sept. 1938.
- RODIÈRE. — La protection du travail à domicile, J. C. P. 1942.
- ROSIER. — L'immigration étrangère en France. L'Actualité Fiduciaire, Nov. 1937.
- TAGER. — Statut des Étrangers d'après les récents décrets-lois. Commentaire des décrets des 2 mai, 14 mai, 17 juin, 12 nov., 1^{er} déc. 1938, 2 fév., 15 et 21 avril 1939. Journal de Droit intern. 1939. N° 2, pp. 278-336.
- Deutsches Recht Berlin, 1938. Neues Recht im Gesetz, 15 okt., p. 432.
- Jahrbuch der Academie für Deutsches Recht. 1938. Heidemann. Der Zugang zur Wirtschaft, p. 153-162

Documents.

Circulaires ministérielles.

Rapports présentés à la Chambre de Commerce de Paris par M. Marcel Bagnaud le 23 nov. 1938 et le 26 juin 1939 (communiqués par la Chambre de Commerce de Paris).

Rapports de différentes Chambres de Commerce (communiqués par le Centre d'Information économique).

TABLE DES TITRES ABRÉGÉS

- Bul. A. N. S. A.* — Bulletin de l'Association Nationale des Sociétés par Actions.
- Bul. Crim.* — Bulletin des Arrêts de la Cour de Cassation. Partie Criminelle.
- B. L. D.* — Bulletin législatif Dalloz.
- Clunet.* — Journal de Droit International Privé.
- D. H.* — Recueil hebdomadaire de jurisprudence en matière civile, commerciale, criminelle, administrative et droit public. Librairie Dalloz.
- D. P.* — Recueil périodique et critique de jurisprudence, législation et doctrine en matière civile, commerciale, criminelle, administrative et droit public. Librairie Dalloz.
- J. C. P.* — Juris Classeur Périodique. La Semaine Juridique.
- J. O.* — Journal Officiel.
- R. J. O.* — Rectificatif au Journal Officiel.
- Rev. Dr. Int. Pr.* — Revue critique de droit international privé, ancienne Revue de Droit international privé.
- Sirey.* — Recueil général des Lois et des Arrêts. Librairie du Recueil Sirey.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	Pages. 5
--------------------	-------------

PREMIÈRE PARTIE

LE COMMERÇANT ÉTRANGER, DES ORIGINES A 1938.

TITRE 1^{er}.

Des origines à la Révolution..... 9.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Les conditions de l'Établissement du Commerçant étranger dans l'ancienne France. L'Aubain	9
CHAP. 1 ^{er} . — Les origines du Commerce étranger en France. La Période franque.....	12
CHAP. II. — D'Hugues Capet à Louis XI.....	14
<i>Sect. 1.</i> — Les Aubains, le Roi et les Corporations.....	14
<i>Sect. 2.</i> — Le Grand Commerce	17
<i>Sect. 3.</i> — La Banque et le Change.....	19
CHAP. III. — Les Temps Modernes. De Charles VIII à la Révolution.....	24
<i>Sect. 1.</i> — L'Exclusivisme Corporatif.....	24
<i>Sect. 2.</i> — La politique royale.....	25
<i>Sect. 3.</i> — L'Idée de Réciprocité.....	28
<i>Sect. 4.</i> — Le Commerce Maritime	29
<i>Sect. 5.</i> — La Banque.....	30
<i>Sect. 6.</i> — Autres Activités des Aubains.....	32
<i>Sect. 7.</i> — Les Aubains et les Idées nouvelles au xviii ^e siècle.....	32

TITRE 2.

De la Révolution à 1938. 35

CHAP. 1 ^{er} . — Le Droit d'exercer la Profession commerciale avant la réforme. de 1938.....	37
<i>Sect. I.</i> — Liberté d'établissement : mesures de police.....	38
<i>Sect. II.</i> — Restrictions exceptionnelles au libre Droit d'Établissement.....	41
CHAP. II — Données statistiques.....	46
<i>Sect. 1.</i> — Aperçu général.....	47
<i>Sect. 2.</i> — Répartition par Nationalités.....	49
<i>Sect. 3.</i> — Répartition par Régions.....	51

	Pages.
CHAP. III. — Problèmes soulevés par l'Immigration des commerçants étrangers..	62
<i>Sect. 1.</i> — Problème économique : La Concurrence.....	62
I. État du Commerce.....	62
II. Concurrence du fait de l'ampleur de l'immigration commerciale étrangère.....	64
III. Qualité souvent inférieure de cette Concurrence.....	67
<i>Sect. 2.</i> — Ebauche des Problèmes généraux soulevés par l'immigration.....	75
CHAP. IV. — La Nécessité d'un remède à cet état de fait. Est-il possible?.....	77
<i>Sect. 1.</i> — Complexité de la Question.....	77
<i>Sect. 2.</i> — Mesures réclamées avant 1938.....	79
I. Les Vœux des Chambres de Commerce.....	80
II. Les Propositions de Lois.....	83
<i>Sect. 3.</i> — Dispositions législatives antérieures à 1938.....	85

DEUXIÈME PARTIE

LE STATUT DU COMMERÇANT ÉTRANGER DEPUIS 1938.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — La Nouvelle Législation : ses Buts.....	91
--	----

TITRE 1^{er}.

La Carte de Commerçant.....	94
CHAP. I ^{er} . — Personnes assujetties à la Carte.....	95
<i>Sect. 1.</i> — Le Commerçant et l'Industriel.....	95
<i>Sect. 2.</i> — L'Artisan.....	102
<i>Sect. 3.</i> — Problèmes communs aux artisans et aux commerçants.....	105
<i>Sect. 4.</i> — Personnel directeur de Sociétés.....	111
CHAP. II. — Conditions de délivrance.....	116
<i>Sect. 1.</i> — Conditions tenant à la personne de l'Étranger.....	116
I. Capacité.....	116
II. Examen de la valeur morale et professionnelle du requérant.....	120
<i>Sect. 2.</i> — Condition législative : La Réciprocité.....	124
<i>Sect. 3.</i> — Conditions économiques.....	127
I. Pourcentages éventuels.....	128
II. Appréciation de l'Opportunité de l'Établissement envisagé.....	129
CHAP. III. — Procédure, Recours et Sanctions.....	132
<i>Sect. 1.</i> — Procédure.....	132
I. Procédure normale.....	132
II. Procédure extraordinaire.....	138
<i>Sect. 2.</i> — Possibilité d'un recours.....	139
<i>Sect. 3.</i> — Sanctions.....	141
CHAP. IV. — Régimes exceptionnels.....	145
<i>Sect. 1.</i> Autorisations temporaires.....	145
<i>Sect. 2.</i> — Décret-Loi du 21 avril 1939.....	148
CHAP. V. — Effets de la carte. Condition des Commerçants étrangers en France...	151
<i>Sect. 1.</i> — Faculté d'Établissement en France.....	151
I. Portée de ce Droit.....	151
II. Limites.....	153
III. Caractère non attributif de qualité de la Carte.....	157

<i>Sect. 2.</i> Condition de l'Étranger établi. Influence de la Carte sur la Jouissance et l'Exercice de Droits en France	158
I. Jouissance et Exercice des Droits civils.....	158
II. Jouissance et Exercice des Droits attachés à la Profession commerciale	166

TITRE 2.

Mesures adoptées autres que la Carte de Commerçant.....	175
--	------------

CHAP. I ^{er} . — Dispositions spéciales aux Commerçants étrangers.....	177
CHAP. 2. — La place de l'Étranger dans l'Organisation Professionnelle.....	186

TITRE 3.

Appréciation du Statut du Commerçant Étranger.....	193
---	------------

CHAP. I ^{er} . — Appréciation de cette Législation sur le plan national	195
<i>Sect. 1.</i> — Critiques apportées à la nouvelle législation	195
<i>Sect. 2.</i> — Son efficacité.....	199
<i>Sect. 3.</i> — Valeur du Statut donné au Commerçant étranger.....	202
CHAP. II. — Aspect du Problème sur le plan international.....	206
<i>Sect. 1.</i> — Les Engagements Internationaux de la France	206
<i>Sect. 2.</i> — Conflit entre les Traités et une loi postérieure. Aspects du problème.....	212
<i>Sect. 3.</i> — La Réciprocité : Condition de nos Nationaux à l'Étranger.....	217
Conclusion.....	222

Le Président de la Thèse,
Joseph HAMEL.

Vu le 18 janvier 1943.
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Paris.

Ch. RIPERT

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris.

Gilbert GIDEL

Imprimé en France
TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT ET C^{ie}. — MESNIL (EURE). — 3302

Le dépôt de ce volume a été effectué en avril 1943.

